

**EL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO VERBAL DE
RESPONSABILIDAD FISCAL: EL DERECHO A SER
OÍDOS.**

SUSAN SHIRLEIDY CHAVERRA PALACIOS

ISABEL PALACIOS PALACIOS

JORGE ABDEL PEREA LOBON

DOLLYS MARIA MOSQUERA ABUHATA

ANDRES FELIPE VALLEJO CARMONA



MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Bajo la dirección del doctor

EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA

DEPARTAMENTO DE POSGRADOS

PEREIRA

FEBRERO 2018

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.	4
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	7
2. JUSTIFICACIÓN.	10
3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	15
3. 1. OBJETIVO GENERAL.	15
3. 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	15
4. DISEÑO METODOLÓGICO.	16
4. 1. TIPO DE INVESTIGACION.	16
4. 2. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN.	17
4. 3. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.	18
4. 4. TEMA DE LA INVESTIGACIÓN:	19
4. 5. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN	19
4. 5. 1. PREGUNTA PRINCIPAL	19
4. 5. 2. PREGUNTAS SECUNDARIAS.	19
4. 6. DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS.....	20
4. 6. 1. DIMENSIONES	21
4. 7. TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN DE DATOS:	22
4. 8. TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS Y LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS.	22
4. 9. CRITERIOS DE RIGUROSIDAD EN LA INVESTIGACIÓN.	23
5. MARCO REFERENCIAL.	24
5. 1. ESTADO DEL ARTE.	24
5. 2. TEORIA GENERAL DEL GARANTISMO.	29
5. 3 EL TEST CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD Y LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA PROCESAL.	42
6. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL.	49
6. 1. EL DERECHO A SER OIDO EN LA DILIGENCIA DE VERSION LIBRE, COMO ELEMENTO DE LAS GARANTIAS FUNDAMENTALES AL DERECHO DE DEFENSA Y AL DEBIDO PROCESO DE Los PRESUNTOS RESPONSABLEs, EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.	49
6. ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 98 LITERAL A) DE LA LEY 1474 DE 2011.	81
6. 1. EL JUICIO DE RAZONABILIDAD.	82
6. 2. EL JUICIO DE IDONEIDAD.	83
6. 3. EL JUICIO DE PONDERACIÓN.	83
6. 4. EL JUICIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD.	86

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	96
7. 1. CONCLUSIONES.	96
7. 2. RECOMENDACIONES.	100
8. BIBLIOGRAFIA.	102

1. INTRODUCCIÒN.

A través de la Ley 1474/2011, se le fueron atribuidas a las 63 contralorías del país, la facultad para expedir el "auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal", sin la garantía de haberse escuchado en versión libre y espontánea a los presuntos responsables.

Se considera que esta nueva posibilidad puede vulnerar los derechos a ser oídos y a la defensa técnica de los presuntos responsables; ya que se entiende, que la agilidad del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, debe respetar el carácter inalienable de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia, a ser oídos, a la defensa y al debido proceso, antes de la expedición del auto de apertura e imputación.

Incluso desde el año 2011 hasta el año 2017, el 78,76% de los procesos verbales terminaron archivados o con la expedición de fallos sin responsabilidad fiscal, lo cual parece indicar que las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa, agilizan la cesación de la acción fiscal a cambio de una mayor prontitud en la recuperación de los dineros malversados, bien sea con el pago y/o la reposición de los bienes públicos, o con el archivo del procedimiento fiscal.

Por ello se tratará de ahondar en una investigación sobre la constitucionalidad de la facultad del control fiscal, para expedir el auto de apertura e imputación en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, sin previamente haberse escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, como lo permite el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011.

En esta investigación cualitativa, se realizará un análisis dogmático - jurídico, apoyado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, para armonizar las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa frente a la agilidad y la celeridad del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

Para afrontar la investigación, se ha expuesto el planteamiento del problema precisando el hecho de que con la entrada en vigencia de la Ley 1474/2011, se efectuó una regresión normativa, consistente en que anteriormente “no podía dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal, si el presunto responsable no había sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea”; pero después del día 12 de julio de 2011 se permite expedir el "auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal”, sin que sea un requisito de validez la previa diligencia de versión libre.

Luego entonces, se justifica esta investigación, al exponer la importancia de la misma, en la medida en que pretende armonizar las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa -como elementos de la garantía fundamental al debido proceso-, acatando la agilidad y la celeridad del proceso que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, para que la practica de los derechos a ser oídos y al derecho de defensa -concretados en la diligencia de versión libre y espontánea-; agilice la reparación patrimonial al erario y faciliten el respeto a las garantías mínimas de los implicados en el procedimiento fiscal.

Seguidamente se recuerda que el objetivo se concentra en analizar la constitucionalidad de la facultad para expedir el auto de apertura e imputación en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, sin previamente haber escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, como lo permite el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011. Tal y como se ha expuesto en la pregunta de investigación *¿Es inconstitucional la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea?*

De tal manera que se desarrolla una investigación cualitativa, aplicando un análisis de constitucionalidad conocido como "test de proporcionalidad y razonabilidad” e integrándole a su vez los valores de veracidad, consistencia, neutralidad y aplicabilidad.

Como enfoque se recurrió a la “*teoría general del garantismo*” y de manera más específica, a “*la garantía procesal de jurisdiccionalidad estricta*” desarrollada por Luigi Ferrajoli, para apoyar el estudio sobre la presunta inconstitucionalidad que trae consigo el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 frente a la diligencia de versión libre, el derecho a ser oídos y el derecho de defensa.

Cabe anotar que, en Colombia no existen importantes aportes sobre el tema de la investigación. Esto, es el derecho a ser oídos y la diligencia de versión libre en el proceso verbal de responsabilidad fiscal de la Ley 1474 de 2011.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Con la entrada en vigencia del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, a través de la Ley 1474/2011 *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*, se le atribuyó a la Contraloría General de la Republica (en adelante "CGR"), a las contralorías territoriales y municipales del país, la facultad para expedir el "auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal", sin la garantía de haberse escuchado en versión libre y espontánea a los presuntos responsables.

Previo a la entrada en vigencia de la Ley 1474/2011 - fue expedida la Ley 610/2000 en la cual se establece como una garantía defensa del implicado, que no podrá *"...dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no había sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea..."*.

Esta nueva posibilidad en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal puede vulnerar los derechos a ser oídos y a la defensa técnica de los presuntos responsables -ambos elementos del debido proceso- ; toda vez que al compararlo con las garantías de defensa del implicado establecidas en el artículo 42 de la Ley 610/2000 , se nota una regresión trascendental en materia de garantías mínimas dentro del ordenamiento jurídico puesto que se viola el principio de contradicción al no permitir el ser oídos.

Dicha regresión normativa, consiste en que anteriormente "no podía dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal, si el presunto responsable no había sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea"; pero después del día 12 de julio de 2011 se permite expedir el "auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal", sin que sea un requisito de validez la previa diligencia de versión libre.

Las facilidades del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, si bien cumplen con las finalidades de dar celeridad y economía al procedimiento para resarcir los daños patrimoniales que sufra el Estado; pueden vulnerar los derechos a ser oídos y al derecho de defensa de los presuntos responsables, al permitirse la expedición del auto de apertura e imputación sin haber escuchado a aquel con anterioridad.

Es allí donde surge el problema que aborda la presente investigación, mediante la cual se pretende resolver afrontando 3 preguntas metodológicas, como lo son: i) *¿Es inconstitucional la facultad para expedir el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea?* ii) *¿Se vulneran los derechos a ser oídos y al derecho de defensa de los implicados, cuando se expide el auto de apertura e imputación sin haberse escuchado en exposición libre y espontánea a los presuntos responsables?* y iii) *¿Las garantías fundamentales a ser oídos y al derecho de defensa, pueden ser limitadas en beneficio de los principios de celeridad y economía procesal que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal?*

De tal manera, se pretende resolver la dicotomía entre las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa - como elementos de la garantía fundamental al debido proceso -, frente a los principios de celeridad y economía procesal que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal introducido por la Ley 1474/2011; para luego formular recomendaciones que permitan no solo obtener la reparación patrimonial al erario, sino también garantizar las garantías mínimas de defensa de los implicados en el procedimiento fiscal.

El tema que interesa y es determinante para los procedimientos fiscales de la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y municipales, es la garantía del debido proceso y el derecho de defensa de los presuntos responsables fiscales, cuando se les imputa a título de culpa grave o dolo con fundamento en pruebas que no han sido objeto contradicción, ya que en palabras de la Corte Constitucional: "... resulta violatorio del debido proceso, convocar a un sujeto para que rinda versión

cuando la actividad inquisitiva del Estado se ha postergado hasta conseguir un cúmulo tal de elementos probatorios que hagan imposible o particularmente ardua la defensa” (Corte Constitucional, C-475/1997) debido a que “...en forma arbitraria se deniega la posibilidad ser oído en versión libre...” (Corte Constitucional, C-175/01). y por lo tanto se le privaría del ejercicio del derecho de defensa.

Cabe decir que los insumos y las pruebas valoradas por el funcionario competente en los procesos verbales de responsabilidad fiscal, se allegan como resultado del proceso auditor y/o de denuncias ciudadanas de la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, sin que se les brinde a los presuntos responsables la posibilidad de controvertirlas, refutarlas o aceptarlas.

Para el grupo investigador de la presente, es importante que las contralorías hagan todo lo posible para recuperar rápida y eficazmente los dineros públicos malversados, haciendo uso del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal introducido con la Ley 1474/2011; Pero se entiende, que la agilidad del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, debe respetar el carácter inalienable de los derechos fundamentales.

Es el Estado Colombiano quien debe garantizar la aplicación de las garantías mínimas constitucionales de defensa; a la presunción de inocencia, a ser oídos, a la defensa y al debido proceso, antes de la expedición del auto de apertura e imputación.

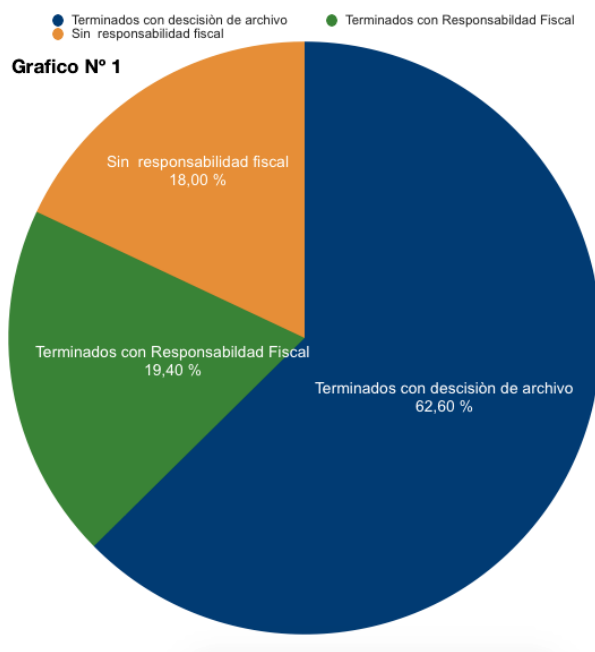
3. JUSTIFICACIÓN.

Esta investigación no se quedará en resolver una dicotomía académica para preferir las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa, en detrimento de los principios de celeridad y economía procesal reforzados en los procesos verbales de responsabilidad fiscal, o viceversa.

Por el contrario, esta investigación se justifica en la medida en que pretende armonizar las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa - como elementos de la garantía fundamental al debido proceso -, acatando la agilidad y la celeridad del proceso que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

Por ello se considera que las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa, instrumentalizan los principios de celeridad y economía procesal; debido a que la práctica de la diligencia de versión libre les permite a los funcionarios competentes economizar esfuerzos y obtener más pruebas para cristalizar la responsabilidad fiscal y así obtener el resarcimiento del daño patrimonial al Estado con la cesación de la acción fiscal por el pago y/o la reposición del bien.

Observase como desde el mes de julio del año 2011 (fecha de entrada en vigencia del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal), hasta el mes de julio del año 2017; el 62, 60% de los procedimientos verbales fueron terminados con la decisión de cesación de la acción fiscal por el pago y/o la reposición del bien: (Gráfico N° 1)



Elaboración propia.

En Colombia, durante los años 2011, 2012 y 2013, las Contralorías lograron resarcir: "en indagaciones preliminares fiscales, la suma de \$2. 971 millones por pago y \$217 millones por reposición del bien", "en procesos de responsabilidad fiscal ordinarios, la suma de \$142. 502 millones por pago y \$215. 844 millones por reposición del bien", y "en procesos de responsabilidad fiscal verbales (en adelante "PRFV", la suma de \$33. 575 millones por pago y \$1. 267 millones por reposición del bien".

En este periodo llama la atención, como "se tramitaron 869 PRFV en cuantía estimada de daño de \$3. 031. 468 millones, de los que 53 se decidieron con cesación de la acción en cuantía de \$6. 014 millones; con fallo sin responsabilidad fiscal 50 en cuantía estimada del daño de \$3. 025 millones; y con fallo con responsabilidad fiscal 36 por cuantía de \$224. 668 millones. (CGR, 2014).

En el año 2014, las 63 Contralorías del país abrieron "588 procesos de responsabilidad fiscal en cuantía de \$620. 469 millones", entre estos se formuló

"imputación en 182 en cuantía de \$75. 696 millones bajo el procedimiento ordinario y en 100 por valor de \$33. 463 millones por el procedimiento verbal". Adicionalmente "950 procesos de responsabilidad fiscal terminaron con decisión de archivo (incluyendo 480 de procedimiento verbal), dentro de ellos, 146 corresponden a archivos por pago y/o reposición del bien, en cuantía de \$12. 243 millones". Notase como "se profieren 120 fallos con responsabilidad fiscal en cuantía de \$128. 442 millones y 134 fallos sin responsabilidad fiscal. (CGP, 2015)

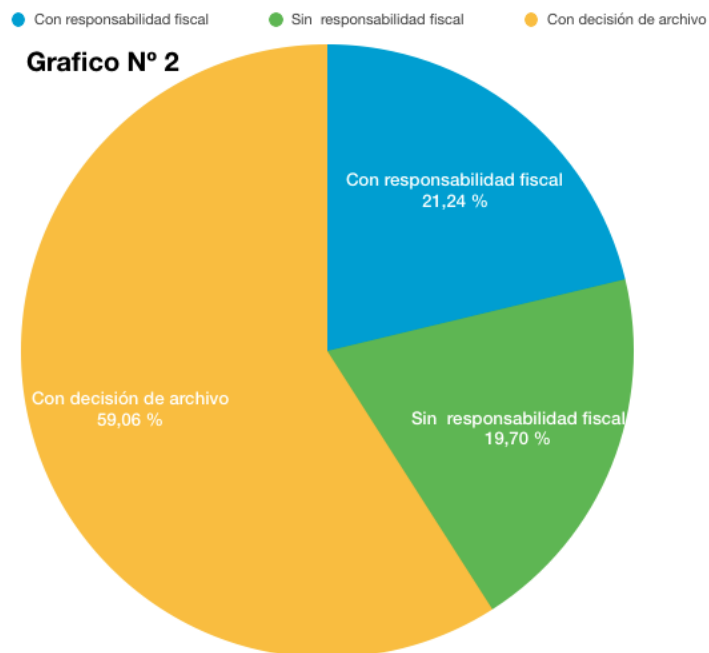
En el año 2015, en las 63 contralorías del país, "fueron abiertos 998 procesos de responsabilidad fiscal ordinarios en cuantía de \$947. 377,55 millones y 185 procesos bajo el tramite verbal en cuantía de \$83. 011,62 millones", de estos 714 procesos de responsabilidad fiscal terminaron con decisión de archivo, entre los cuales 206 procesos de responsabilidad corresponden a archivo por pago y/o reposición del bien, a razón de 155 por el procedimiento ordinario y 51 fueron de procedimiento verbal. (CGP, 2016).

En este periodo "fueron ejecutorias y/o proferidos 158 fallos con responsabilidad fiscal - en cuantía de \$138. 381,66 millones - y 146 fallos sin responsabilidad fiscal". Y "se logró resarcir al patrimonio del Estado la suma de \$30. 008,08 millones en desarrollo de 219 actuaciones procesales (\$739,83 millones originados en 13 indagaciones preliminares y \$29. 268,25 millones en 206 procesos de responsabilidad fiscal). (CGP, 2016).

Durante el año 2016 las Contralorías tramitaron "590 procesos de responsabilidad fiscal verbales por cuantía de \$408. 489 millones, de los cuales en este periodo fueron iniciados 98 con auto de Apertura e Imputación en cuantía de \$89. 228 millones" (CGP, 2017). De estos solo fueron ejecutoriados 175 procesos, entre los cuales fueron proferidos 74 fallos con responsabilidad fiscal en cuantía de \$192. 299 millones, 30 fallos sin Responsabilidad Fiscal y 71 procesos de responsabilidad fiscal verbales terminaron con decisión de archivo. (CGP, 2017).

Y mediante procesos ordinarios de responsabilidad fiscal "se logró el resarcimiento del daño causado al patrimonio público por valor de \$131. 229 millones en desarrollo de 275 actuaciones procesales (\$121. 237 millones en 233 procesos de responsabilidad fiscal y \$9. 992 millones en 42 indagaciones preliminares)". (CGP, 2017).

Ahora bien, del cúmulo de procedimientos verbales de responsabilidad fiscal, Se han consolidado los procesos verbales en tramite, con responsabilidad fiscal, sin responsabilidad fiscal y los archivados; para concluir que de ellos, el 59, 06% de los procesos verbales tramitados terminaron con decisión de archivo, el 19, 70% de los procesos verbales con responsabilidad fiscal, el 19, 70% de los procesos verbales sin responsabilidad fiscal y el 4% de los procesos verbales con decisión de archivo.



Elaboración propia.

Como el 78,76% de los procesos verbales tramitados terminan archivados o sin responsabilidad fiscal, se debe preguntarnos ¿Si en el 78,76% de los procesos verbales de responsabilidad fiscal - que terminan archivados o sin responsabilidad fiscal -, se hubiera practicado la diligencia de versión libre y espontánea, las 63 contralorías del país habrían economizado recursos y esfuerzos?

Obviamente, la respuesta es si. Las 63 contralorías del país habrían economizado recursos y esfuerzos para favorecer la agilidad y celeridad del proceso, si previo a proferir el auto de apertura e imputación hubieran escuchado a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea en el 78,76% de los procesos verbales que terminaron archivados o sin responsabilidad fiscal, desde el año 2011 hasta el año 2017.

Esto porque con la practica de la diligencia de versión libre, también se cumplen los principios de celeridad y economía procesal toda vez que en el 78,76% de los procesos verbales de responsabilidad fiscal - que terminaron archivados o sin responsabilidad fiscal -, no era necesario desgastar los recursos del estado para luego archivar o determinar que no existió responsabilidad fiscal.

De manera que la practica de los derechos a ser oídos y al derecho de defensa - concretados en la diligencia de versión libre y espontánea -; agilizan la reparación patrimonial al erario y facilitan el respeto a las garantías mínimas de los implicados en el procedimiento fiscal.

Con ello adquiere mayor importancia el tema de la investigación, no solo para respetar las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa, sino también para economizar recursos y optimar los esfuerzos de las 63 contralora del país; a fin de que se agilice la cesación de la acción fiscal a cambio de una mayor prontitud en la recuperación de los dineros malversados, bien sea con el pago y/o la reposición de los bienes públicos, o con el archivo del procedimiento fiscal.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación desarrollara en 1 objetivo general y 4 objetivos específicos:

3. 1. OBJETIVO GENERAL.

- Analizar la constitucionalidad de la facultad del control fiscal, para expedir el auto de apertura e imputación en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, sin previamente haber escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, como lo permite el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011.

3. 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Describir el derecho a ser oídos en la diligencia de versión libre, como una garantía constitucional inmersa en el derecho fundamental al debido proceso de los presuntos responsables en el procedimiento de responsabilidad fiscal.
- Analizar la constitucionalidad del literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, frente al derecho a ser oídos y la diligencia de versión libre y espontánea, con base en la libertad de configuración del Legislador en materia procesal.
- Formular recomendaciones que faciliten la práctica de la diligencia de versión libre y el derecho a ser oídos en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, sin detrimento de la agilidad, la celeridad y la economía que persigue el proceso verbal de responsabilidad fiscal introducido con la Ley 1474/2011.

4. DISEÑO METODOLÓGICO.

4. 1. TIPO DE INVESTIGACION.

La presente es una investigación cualitativa, que se caracterizara por integrar en un análisis de constitucionalidad: (i.) “la facultad para expedir el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea”, (ii.) “las garantías fundamentales a ser oídos y al derecho de defensa”, y (iii.) “los principios de celeridad y economía procesal que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal”.

Esto permitirá la realización de un análisis dogmático - juridico para armonizar (1.) las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa - como elementos de la garantía fundamental al debido proceso -, (2.) la agilidad y la celeridad del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal desarrollado en las Leyes 610/2000 y 1474/2011 y (3.) la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado Colombiano.

Si bien la investigación es flexible en la priorización de los documentos analizados, esto no es acorta en cuanto a rigurosidad, ya que el trabajo investigativo está cimentado en los valores de la veracidad, la consistencia, la neutralidad y la aplicabilidad.

En fin, la elección de la tipología cualitativa en la investigación dará cuenta de: (i.) el método y el enfoque desde los cuales se realizará la investigación; (ii.) el tema, las preguntas de investigación, las unidades y los niveles de análisis; y (iii.) las técnicas para la recolección, el registro, el análisis y la interpretación de la información, como se describe a continuación.

4. 2. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN.

Como método de investigación, se ha elegido "el test de proporcionalidad y razonabilidad" desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana en las sentencias de Constitucionalidad C-83 de 2015 y C-146 de 2015, entre otras, en las cuales se estudio la inconstitucionalidad del artículo 78 y del literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, respectivamente.

Con la elección del test de constitucionalidad, como método de estudio dogmático - jurídico; aportaremos mayor utilidad a la investigación, ya que con base en los principios constitucionales de progresividad y no regresión, podremos determinar la constitucionalidad de las disposiciones introducidas por el Congreso de la Republica, en el procedimiento administrativo verbal de responsabilidad fiscal.

Dicho de otro modo, se ha acudido al axioma de "la libertad de configuración del Legislador en materia procesal" para indagar, lo siguiente: (i.) ¿el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 limita el derecho a ser oído y el derecho de defensa de los presuntos implicados fiscales? Y caso de que la respuesta sea afirmativa, se analizará si (ii.) ¿Es constitucionalmente importante la finalidad y el propósito que impone el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 en detrimento del derecho a ser oído y el derecho de defensa? (iii.) ¿Es idónea la limitación a la diligencia de versión libre y el derecho a ser oídos, para agilizar el trámite procesal de responsabilidad fiscal"? y (iv.) ¿es proporcional y razonable que el literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 vulnere el derecho a ser oído y el derecho de defensa?

Cabe anotar que el método escogido no solo orientará la investigación cualitativa, sino que también permitirá conectar la investigación con el enfoque de la *"teoría general del garantismo"*; ya que ambas perspectivas entienden (1.) a los derechos fundamentales como libertades y expectativas cuya garantía "es necesaria para satisfacer el valor de las personas y para realizar su igualdad" y (2.) al interrogatorio, como un elemento vital del derecho de defensa y del contradictorio que se constituye en

la principal condición epistemológica de la prueba (*Nulla probatio sine defensione o nula es la prueba sino hay defensa*). (Ferrajoli, 1995)

4. 3. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.

De otro lado el método del “test de proporcionalidad”, estará complementado con el enfoque de la “teoría general del garantismo”. Con la integración del método, con este enfoque, la investigación se ocupará del análisis de constitucionalidad sobre la introducida facultad para expedir el “auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal”, sin la garantía de haberse escuchado en versión libre y espontánea a los presuntos responsables.

De la “teoría general del garantismo” se tomará a “*la garantía procesal de jurisdiccionalidad estricta*” desarrollada por Luigi Ferrajoli, con la cual se podrá esbozar a la diligencia de versión libre y al derecho a ser oídos, como elementos del derecho fundamental al debido proceso, para garantizar los derechos de contradicción y a la defensa técnica.

La teoría general del garantismo, como enfoque de investigación, además que es predicable sobre cualquier órbita procedimiento - como lo son el procedimiento penal, disciplinario, administrativo y fiscal -; permitirá abordar, la garantía procesal de jurisdiccionalidad estricta, la estructura lógica de la prueba y las garantías procesales de la necesidad de la prueba y la posibilidad de la refutación.

He aquí, la utilidad de este enfoque para la investigación. Pues desde este se podrá apoyar el estudio de inconstitucionalidad sobre el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal introducido en la Ley 1474 de 2011 frente al artículo 29 de la Constitución Política de 1991; es decir, del literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 frente a la diligencia de versión libre, el derecho a ser oídos y el derecho de defensa, como elementos del derecho fundamental al debido proceso.

4. 4. TEMA DE LA INVESTIGACIÓN:

El eje temático, está compuesto por la posible inconstitucionalidad de la facultad para expedir el "auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal", en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, sin la garantía de haberse escuchado en versión libre y espontánea a los presuntos responsables.

De esta manera la investigación pretende formular recomendaciones para garantizar la práctica de la diligencia de versión libre en el proceso verbal de responsabilidad fiscal, como una herramienta para economizar recursos y optimar los esfuerzos a fin de que se facilite la cesación de la acción fiscal a cambio de una mayor prontitud en la recuperación de los dineros malversados mediante el pago y/o la reposición de los bienes públicos.

4. 5. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación propone resolver una (1ª) pregunta principal y tres (3) preguntas secundarias, así:

4. 5. 1. PREGUNTA PRINCIPAL

- ¿Es inconstitucional la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea?

4. 5. 2. PREGUNTAS SECUNDARIAS.

- ¿Se vulneran los derechos a ser oídos y al derecho de defensa de los implicados, cuando se expide el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado en exposición libre y espontánea, a los presuntos responsables?

y/o ¿el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 limita los derechos a ser oído y al derecho de defensa de los presuntos implicados fiscales?

- ¿Las garantías fundamentales a ser oídos y al derecho de defensa, pueden ser limitadas en beneficio de los principios de celeridad y economía procesal que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal?
- ¿Es constitucionalmente importante, idónea, proporcional y razonable la finalidad y el propósito que impone el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 en detrimento del derecho a ser oído y al derecho de defensa?

4. 6. DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Estas 4 preguntas de investigación, nos conllevan a plantear las siguientes dimensiones y categorías analíticas que orientaron la recolección, la sustentación, el análisis y la interpretación de la información, así:

4. 6. 1. DIMENSIONES

	Categorías de Análisis	Referente Conceptual
Versión libre y derecho a ser oídos como elementos del derecho fundamental al debido proceso	Presunción de inocencia de los presuntos esposarles fiscales	Teoría general del garantismo
	Agilidad en el trámite procesal de responsabilidad fiscal	
	Proporcionalidad y razonabilidad de los beneficios y los costos del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal	
	Garantías procesales de la necesidad de la prueba, posibilidad de la refutación y convicción justificada	
	Archivo y/o cesación de la acción fiscal por el resarcimiento del daño patrimonial al Estado con el pago y/o la reposición del bien.	
La libertad de configuración del Legislador en materia procesal	Derechos de contradicción y defensa técnica.	Test constitucional de proporcionalidad
	Procedimiento administrativo de responsabilidad fiscal	
	Garantía procesal de jurisdiccionalidad estricta	
	Principio de estricta legalidad.	
	Principios de celeridad y economía procesal.	
	Reglas de importancia constitucional, idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida procedimental	
	Principios constitucionales de progresividad y no regresión.	

4. 7. TÉCNICAS DE RECOPILACIÓN DE DATOS:

La revisión tanto de las fuentes primarias como de las secundarias, se realizó mediante notas de registro temático en el programa “Evernote premium”, para facilitar la categorización y la interpretación ordenada de la bibliografía, la jurisprudencia y la normatividad.

Como fuentes principales de la investigación, se tendrá la jurisprudencia de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado y a las instrucciones de la Contraloría General de la Republica de Colombia.

Y como fuentes secundarias serán sistematizadas y analizadas: artículos de periódicos y de revistas científicas especializadas, informes de investigación, libros e informes gubernamentales.

4. 8. TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS Y LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS.

Los programas “Evernote premium” y “maxqda”, apoyaron la sistematización de la bibliografía, la jurisprudencia y la normatividad.

La aplicación “Evernote premium” permite el archivo de notas, las anotaciones personales, la elaboración de esquemas y la inserción de audios, imágenes y videos. Las notas pueden ser almacenadas en libretas y categorías, asignárseles una serie de palabras claves y localizarlas con la función de búsqueda.

Y el software “maxqda” potencio el análisis de la bibliografía, la jurisprudencia y la normatividad por medio de una variedad de recursos metodológicos, entre ellos: la teoría fundamentada; el análisis cualitativo del contenido; el método de investigación cualitativa; los protocolos de observación y los debates de grupo.

4. 9. CRITERIOS DE RIGUROSIDAD EN LA INVESTIGACIÓN.

Por último la investigación acogió cuatro (4) criterios de rigurosidad, así: (1.) el valor de la aplicabilidad impidiendo la generalización del estudio a otras temáticas y procedimientos de características similares, como lo son el derecho penal y el disciplinario; (2.) la consistencia, para que la investigación brinde la confianza necesaria y pueda ser aplicada nuevamente arrojando resultados similares; (3.) la neutralidad, manteniendo la imparcialidad antes, durante y después de concluida una investigación; y (4.) el valor de la veracidad, controlando los factores que puedan interferir en la transparencia y/o la interpretación de los resultados.

5. MARCO REFERENCIAL.

5. 1. ESTADO DEL ARTE.

Sobre la responsabilidad fiscal, la aplicación del debido proceso verbal y garantía de defensa existen importantes aportes; sin embargo no se encontró ninguno frente al tema de la investigación – esto es, el derecho a ser oídos y la diligencia de versión libre en el proceso verbal de responsabilidad fiscal de la Ley 1474 de 2011 -.

A manera de ejemplo, en la tesis *“la responsabilidad fiscal, caducidad o prescripción de la acción fiscal y de la responsabilidad fiscal”*, concluyeron que “los eventos de fuerza mayor y caso fortuito solo se deben aplicar a los términos que la Ley prevé para el adelantamiento de las diligencias necesarias para imputar responsabilidad fiscal - previstos en el título II capítulo IV de la Ley 610 de 2000 -; y no a los términos de caducidad y prescripción, los cuales son ajenos a los eventos de fuerza mayor y caso fortuito, y a la concurrencia de una causal de impedimento y recusación en cabeza del servidor público que está conociendo del proceso. (Ardila, 2000)

En la investigación *“desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia”*, al revisar las cifras del Boletín de Responsables Fiscales - que publica la Contraloría General de la República -, encontraron que “Risaralda y Bolívar aparecen como los departamentos con los desfalcos más altos al ajustar las cifras por el tamaño del gasto”. (Gamarra, 2005)

En el informe de investigación *“el debido proceso en los procesos administrativos”*, se determinó como inalienable el debido proceso administrativo en todas las actuaciones de la administración. (Carvajal, 2010)

En la tesina “*el principio de celeridad en el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia*”, se evidenciaron "debilidades en el proceso de control fiscal, al no tener celeridad en el decreto de las medidas cautelares, resaltando la necesidad de la oralidad para hacer más eficaz este principio". (Mendez, 2010)

En la investigación “responsabilidad fiscal en Colombia”, luego de reseñar los sistemas de gestión y de control fiscal aplicables en Colombia”, se concluyo que “hasta tanto la población colombiana en general no reciba una educación digna y de calidad, los problemas de corrupción van a ser más y más recurrentes, pues es justamente la falta de valores, de principios y de criterio de las personas, lo que ha conllevado a que las personas actúen en contravía de la Ley, la moral y las buenas costumbres”. (Correa, 2012)

La Auditoria General de la Republica, en el articulo “*gestión del proceso de responsabilidad fiscal: preguntas y repuestas*”, ofreció una guía practica sobre la conceptualización del proceso de responsabilidad fiscal, el trámite del procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal y la sustanciación del procedimiento verbal de responsabilidad fiscal. (Barrera, 2013)

En la tesis "*la declaratoria de la Responsabilidad Fiscal: ¿Función Administrativa o Jurisdiccional?*", se analizo a la función administrativa y a la función jurisdiccional en el Estado Social de Derecho Colombiano; para demostrar "la ineficiencia en el ejercicio de esa declaratoria de Responsabilidad Fiscal desde el punto de vista administrativo, ya que no tiene fuerza de cosa juzgada y puede ser objeto de debate nuevamente ante la jurisdicción, por lo que “la naturaleza jurídica de la función publica que ejerce el órgano de control fiscal, no debe desarrollarse desde el punto de vista de la función administrativa, sino de la función jurisdiccional”. (Santa Fe, 2012)

En el concepto “*vinculación del garante en procesos de responsabilidad fiscal*”, se concluyo que “en materia del límite indemnizatorio, vale decir, de la suma asegurada como tope de responsabilidad, no existe diferencia alguna en cuanto

al tratamiento que le es otorgado a dicha figura en la teoría general del contrato de seguro y en la normatividad aplicable a juicios de responsabilidad fiscal”, por lo que “la condena en contra de una compañía aseguradora, vinculada en calidad de garante a un proceso de responsabilidad fiscal, única y exclusivamente podrá ascender hasta la suma asegurada estipulada en la respectiva póliza de seguros”. (Parra, 2013)

En la tesis “*análisis de los fallos con responsabilidad final para la contraloría municipal de armenia entre los años 2001 al 2011*”, se evidencio “la necesidad de que las contralorías municipales y departamentales publiquen información acerca de los fallos de responsabilidad fiscal dictados, para permitir a la comunidad realizar una fiscalización subjetiva, tal como se hace con la plataforma COVI, una plataforma de control fiscal que permite ver en tiempo real la ejecución de los contratos públicos y la administración de los recursos financieros utilizados en estos contratos”. (Díaz, 2014)

En la investigación “*la responsabilidad fiscal en Colombia desde la Ley 610 y 1474 de 2011*”, se concluyo que “la improcedencia de recursos dentro de los procesos verbal y ordinario de primera instancia por responsabilidad fiscal genera dificultades al operador fiscal y al operador judicial que debe resolver acciones contra el acto de apelación permitido por el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”. (Gonzalez, 2014)

En la tesina “*impacto del control fiscal ambiental en la optimizaron de los recursos naturales y el ambiente*”, se indico que la “Contraloría General de la República y las contralorías 368 territoriales deben fortalecer los medios coercitivos para que las irregularidades planteadas en los informes de auditoría, sean corregidas de manera inmediata a través de los planes de mejoramiento”, de manera que “los procesos de responsabilidad fiscal establezcan medidas concretas en materia ambiental, para que el resarcimiento al Estado por los daños ambientales sea una realidad, y los agentes contaminantes no vean impunes sus conductas”. (Cabrera, 2014)

En el informe de investigación “*el control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho*”, se recordó como “el control fiscal es un mecanismo de carácter constitucional que busca propender porque las personas que realizan gestión fiscal, observen principios de transparencia, moralidad y propendan por el bienestar general por encima del interés particular”, pero se indica que se “se necesitan unos mecanismos más eficientes que pongan freno a estas situaciones y que sean coherentes con los principios constitucionales en materia de responsabilidad fiscal”. (Maldonado, 2014)

En la investigación “*aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia*”, se evaluaron los elementos sustantivos de la responsabilidad fiscal, para luego concluir que “en ningún caso el daño patrimonial acaecido entre dos entidades públicas puede tomarse como inexistente para efectos de que las contralorías se abstengan de establecer la respectiva responsabilidad fiscal”. (Sanchez, 2015)

En la tesis “*efectividad del proceso de responsabilidad fiscal en la preservación y fortalecimiento del patrimonio publico en Colombia*”, se concluyo como el “gran problema que presenta el control fiscal es que la Contraloría General y las contralorías territoriales, son juez y parte en el mencionado proceso, lo cual de ninguna manera puede ser garantía para el debido proceso ya que es evidente que la Contraloría como investigador tiene intereses directos en el proceso”. (Castellar, 2015)

En el informe de investigación “*fundamentos teóricos de la responsabilidad fiscal y su incidencia en el ámbito de los seguros*”, se reitero como “la vinculación del garante al proceso de responsabilidad fiscal es una acción derivada del contrato de seguro, y que de ninguna manera tiene origen en una acción fiscal contra la compañía de seguros, puesto que no lo es a ella imputable la responsabilidad por una conducta fiscal antijurídica”, de tal manera que “el rol que desempeña el asegurador, no es otro que el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza”. (Cifuentes, 2016)

En la tesis *“necesidad de un organismo imparcial para establecer la responsabilidad fiscal en Colombia”*, se concluyó que “la Contraloría General de la República, como lo ha dicho en repetitivas ocasiones la Auditoría General de la República, no es un ente imparcial, lo cual vulnera el derecho al debido proceso y el principio constitucional de imparcialidad” por lo que se propone “la expedición de un acto legislativo que reforme la Constitución, para crear un tribunal administrativo especializado, adscrito a la rama judicial, el cual conozca concreta y únicamente del proceso de responsabilidad fiscal en Colombia”. (Saiz, 2016)

En el informe de investigación *“la responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado”*, se concluyó que “el daño que sufren las entidades del Estado por la inejecución, ejecución defectuosa o el retraso en la ejecución de las obligaciones de un contratista no es un asunto con relevancia fiscal, pues el perjuicio tiene como fuente un ilícito contractual, mas no una conducta que conlleve el ejercicio de la gestión fiscal”. (Peña, 2017)

También, la Corte Constitucional en la sentencias C-83 de 2015 y C-146 de 2015, estudio la inconstitucionalidad del artículo 78 y del literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011.

En la sentencia C-83 de 2015, la Corte Constitucional declaró exequible el literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, “en el entendido de que las cargas de desistimiento y archivo de la petición o la declaratoria de desierto del recurso que debe ser sustentado, no se le aplicarán al presunto responsable fiscal, cuando a la audiencia correspondiente éste no asista y sólo comparezca su apoderado”. (Corte Constitucional C-83/2015)

Y en la sentencia C-146 de 2015, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “4” del artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, “en el entendido que, en los casos en los que la administración haya conocido previamente el nombre y la dirección del recurrente, no podrá rechazar el recurso”. (Corte Constitucional C-146/2015)

Sin embargo, actualmente no se ha asumido nuestro tema de investigación; como lo es resolver la cuestión de si, ¿es inconstitucional la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea?, o dicho de otro modo ¿el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 limita los derechos a ser oído y al derecho de defensa de los presuntos implicados fiscales?

5. 2. TEORIA GENERAL DEL GARANTISMO.

Como primer enfoque de la presente investigación, se ha seleccionado a la *“teoría general del garantismo”* desarrollada por Luigi Ferrajoli, la cual *“no vale sólo en el derecho penal, sino también en los otros sectores del ordenamiento”*:

"Por consiguiente es también posible elaborar para ellos, con referencia a otros derechos fundamentales y a otras técnicas o criterios de legitimación, modelos de justicia y modelos garantistas de legalidad de derecho civil, administrativo, constitucional, internacional, laboral y estructuralmente análogos al penal aquí elaborado. Y también para ellos las aludidas categorías, en las que se expresa el planteamiento garantista, representan instrumentos esenciales para el análisis científico y para la crítica interna y externa de las antinomias y de las lagunas - jurídicas y políticas - que permiten poner de manifiesto." (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

Este enfoque y/o teoría general del garantismo, contempla innegociable necesidad de las siguientes 4 garantías orgánicas, como lo son: *“(i.) la perspectiva de que el juez está sujeto sólo a la Ley, (ii.) la obligatoriedad del juicio y de la acción penal, (iii.) separación entre juez y la acusación y (iv.) el contradictorio entre la acusación y la defensa”.* (Ferrajoli, 1995)

Sumado a estas garantías orgánicas, la teoría general del garantismo, expone como cimientos para abordar los estudios dogmático - jurídicos: “(i.) el carácter vinculante del poder público en el estado de derecho; (ii.) la divergencia entre la validez y vigencia; (iii.)” la distinción entre el punto de vista externo (o ético - político) y el punto de vista interno (o jurídico) y la correspondiente divergencia entre justicia y validez.

Así teoría general del garantismo, entiende e identifica a los derechos fundamentales como aquellos, que por su naturaleza o disposiciones legales, gozan de las características de personalísimos, indivisibles, inviolables, inalienables e innegociables.

Para la "teoría general del garantismo", los derechos fundamentales, son entendidos como libertades y expectativas en contraposición a todas las demás situaciones jurídicas, o como aquellos derechos cuya garantía es igualmente necesaria para satisfacer el valor de las personas y para realizar su igualdad.

Estos derechos fundamentales son personalísimos e indivisibles, en el sentido de que “su falta o su injusta privación en perjuicio de cualquier persona, viola el valor de la persona y por consiguiente el de todas las personas”. (Ferrajoli, 1995)

En este enfoque los derechos fundamentales son en realidad inviolables, además de inalienables e indisponibles, en el sentido de que su violación justifica la violencia: (Ferrajoli, 1995)

"la violencia individual de la legítima defensa o del estado de necesidad como causa de justificación de actos que de otro modo serían punibles como delitos y/o la violencia colectiva de la resistencia y la desobediencia cuando, su violación proviene de las autoridades públicas". (Cursivas ajenas al texto original).

De esta manera los derechos fundamentales, como garantías penales y procesales, son un sistema de prohibiciones inderogables, por las cuales se imponen las prohibiciones de: “castigar, de privar de libertad, de registrar, de censurar” o de sancionar de alguna otra manera, "si no concurrieren las condiciones establecidas por la Ley en garantía del ciudadano frente a los abusos de poder": (Ferrajoli, 1995)

“Ni siquiera por contrato un hombre puede ser obligado a privarse de la vida o de las libertades fundamentales, reconocidas a cada ciudadano como derechos personalísimos. Además de inviolables o inderogables, estos derechos son también indisponibles e inalienables: y es precisamente esto., lo que los distingue de cualquier otro tipo de derecho, en particular del derecho de propiedad y de los demás derechos patrimoniales, que no son inviolables, puesto que no son, obviamente, inalienables.” (Cursivas ajenas al texto original).

El concepto de derechos fundamentales en la teoría general del garantismo, fue asemejado por la Corte Constitucional Colombiana desde sus inicios, al preceptuar los requisitos esenciales para que un derecho tenga la calidad de fundamental, como lo son; (1.) la conexión directa con los principios por la cual “los derechos fundamentales son, como todas las normas constitucionales, emanación de los valores y principios constitucionales; (2.) la eficacia directa por lo que los derechos fundamentales deben “ser el resultado de una aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa”; y (3) el contenido esencial entendido como un derecho anterior al derecho positivo, “que puede ser establecido racionalmente y sobre el cual existe claridad en cuanto a su delimitación conceptual, su titularidad y el tipo de deberes y obligaciones que de él se derivan”. (Corte Constitucional T - 406/92).

Así mismo, la Corte Constitucional desde el año 1992 ha esbozado seis (6) criterios para identificar la presencia de un derecho fundamental - de los cuales ha utilizado dos (2) criterios de carácter fáctico y cuatro (4) de carácter analítico.

Los cuatro (4) criterios de carácter analítico para abordar los derechos fundamentales, lo son: (1.) el encontrarse establecidos en el capítulo primero del título segundo o en el artículo 44 de la Constitución; (2.) estar dentro de las remisiones expresas que realizó el constituyente a los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, para reconocer su prevalencia en el orden interno, no sólo en cuanto a su texto mismo sino como pauta concreta para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución de 1991; (3.) tener una conexión directa con otros derechos fundamentales de manera que sin su protección, el derecho fundamental desaparece o se torna imposible su eficaz protección; y (4.) el ser inherente a la persona, aunque no exista una declaración o remisión expresa como derecho fundamental. (Corte Constitucional. T - 002/92)

Y los dos (2) criterios de carácter fáctico, son: (5.) la importancia de los hechos y (6.) el carácter histórico del derecho. (Corte Constitucional. T - 002/92)

Esta línea jurisprudencial, se encuentra reflejada en por lo menos doce (12) pronunciamos de la Corte Constitucional, desde el año mil novecientos noventa y dos (1992) hasta el año dos mil quince (2015), entre las cuales encontramos las sentencias T - 002/92, T - 008/92, T - 406/92, T - 418/92, T - 462/92, T - 506/92, T - 571/92, T - 116/93, SU - 225/98, SU. 819/99, T - 227/03 y T - 250/15.

La importancia de este concepto de derechos fundamentales, como garantías inalienables e innegociables, implicaría que los derechos a ser oídos y el derecho a la defensa - como elementos del derecho fundamental al debido proceso -, no pueden ser limitados por el procedimiento administrativo de control fiscal, sea este ordinario o verbal.

Ahora bien, sumado a los derechos fundamentales, la teoría general del garantismo plantea dos (2) principios esenciales como garantías generales que debe observar cualquier procedimiento; esos son el principio de legalidad y el principio de jurisdiccionalidad.

En primer lugar, el principio de legalidad exige que: “las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo”; por lo que se hace necesario que “las Leyes prevean unívocamente sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad sus órganos y procedimientos.”

Y en complemento al principio de legalidad, se indican dos (2) garantías adicionales, como lo son la legitimación formal y legitimación sustancial. Se exige una legitimación formal, que viene asegurada por el principio de legalidad y de sujeción del juez a la Ley. Y una legitimación sustancial, que recibe de la función judicial de su capacidad de tutela o garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Tanto la legitimación formal y como legitimación sustancial no “puede(n) ser sacrificada(s) sin graves desequilibrios institucionales y sin peligros para la salvaguardia del papel de la jurisdicción”. (Ferrajoli, 1995)

Mientras que, en el segundo lugar, se contempla el principio de la de jurisdiccionalidad, como una garantía de carácter general por la cual para que las lesiones de los derechos fundamentales, tanto liberales como sociales, sean sancionadas y eliminadas, "es necesario que tales derechos sean todos justiciables, es decir, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, sea por comisión o por omisión". (Ferrajoli, 1995)

Es esta, la garantía de la estricta jurisdiccionalidad; la cual a su vez esta compuesta por otras tres (3) garantías procesales, como lo son: (i.) la necesidad de la prueba, (ii.) la posibilidad de la refutación y (iii.) la convicción justificada.

Estas garantías, junto al presupuesto semántico de la estricta legalidad o verificabilidad de las hipótesis acusatorias, pretenden asegurar la estructura lógica de la prueba.

Ahora bien, la importancia de la estructura lógica de la prueba, es vital para la presente investigación, ya que esta exige tres condiciones para la justificación de la inducción judicial, a saber: (Ferrajoli, 1995)

“(1.) la carga de la acusación de producir datos o hechos probatorios que tengan el valor de confirmaciones necesariamente consecuentes respecto de la hipótesis acusatoria y de generalizaciones o «máximas de experiencia, que los enlacen con ella; (2.) el derecho de la defensa de invalidar tal hipótesis, contradiciéndola mediante contrapruebas compatibles sólo con hipótesis alternativas que la acusación tiene a su vez la carga de invalidar; (3.) la facultad del juez de aceptar como convincente la hipótesis acusatoria (no si, sino) sólo si concuerda con todas las pruebas y resiste a todas las contrapruebas recogidas”. (Cursivas y subrayas ajenas al texto original).

Cabe anotar que la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea; al parecer vulnera el derecho de la defensa a contradecir el dictamen del proceso auditor, la denuncia o la aplicación de cualquiera de los sistemas de control, como insumos que sirven de prueba para comprometer la responsabilidad fiscal del presunto responsable o gestor fiscal:

“Como dijo Leibniz, «toda la forma de los procedimientos de justicia no es efectivamente sino una especie de lógica aplicada a las cuestiones de derecho». Esta especie de lógica es la lógica inductiva. Es, por tanto, «lógico antes que jurídico el valor normativo de los principios metodológicos de la necesidad de varias pruebas, de la posibilidad de contraprueba y del valor dirimente de las contrapruebas o de las contra hipótesis no desmentidas. Y no es necesaria, aunque sería fuertemente deseable, su explícita formulación legislativa. Si tampoco las Leyes procesales contuvieran ninguna regla o garantía normativa en materia de formación de las pruebas, una decisión judicial que desatendiese aquellos principios - condenando sin pruebas o en presencia de contrapruebas,

o sin desmentir hipótesis alternativas - sería igualmente inadmisible". (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

Estas garantías procesales que integran la garantía de la estricta jurisdiccionalidad - son la necesidad de la prueba, la posibilidad de la refutación y la convicción justificada -; tienen como finalidad (1.) "garantizar la necesidad de la prueba o verificación"; (2.) "garantizar la posibilidad de la contraprueba o confutación"; y (3.) "garantizar, contra la arbitrariedad y el error, la decisión imparcial y motivada sobre la verdad procesal fáctica", respectivamente:

"el juez tiene la tarea de dirimir: precisamente, la carga de la prueba en apoyo de la acusación, resulta integrada por la carga de la contra - prueba o refutación de las hipótesis en competencia; el derecho de defensa o refutación está a su vez integrado por el poder de planteamiento de contra - hipótesis compatibles con el conjunto de los datos disponibles y capaces de suministrar explicaciones alternativas; y la motivación del juez resulta una justificación adecuada de la condena sólo si, además de apoyar la hipótesis acusatoria con una pluralidad de confirmaciones no contradichas por ninguna contraprueba, también está en condiciones de desmentir con adecuadas contrapruebas todas las contra hipótesis planteadas y planteables". (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

Y como quiera que el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, condiciona la expedición del auto de apertura e imputación a que "exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal", nos detendremos en la necesidad de la prueba y su refutación desde la teoría general del garantismo.

Aquí son importantes los procedimientos de verificación aportados por el método de la prueba y la refutación - *por modus ponens* y *por modus tollens* -. Esta verificación, se garantiza mediante tres (3) garantías procesales epistemológicas, que son: (i.) la formulación de la imputación, con la que se formaliza la hipótesis acusatoria y se hace efectiva la contradicción (*nullum iudicium sine accusatione*); (ii.) la carga de

la prueba de tal hipótesis, que pesa sobre el acusador (*nulla accusatio sine probatione*); y (iii.) el derecho de defensa atribuido al imputado (*nulla probatio sine defensione*).

Y se deben adicionar a estas tres (3) garantías procesales epistemológicas, otras cuatro (4) garantías orgánicas, que aseguran la observancia de las primeras.

Estas garantías orgánicas son: (i.) “la publicidad, que permite el control interno y externo de toda la actividad procesal; (ii.) la oralidad, que comporta la inmediación y la concentración de la instrucción probatoria; (iii.) la legalidad de los procedimientos, que exige que todas las actividades judiciales se desarrollen, bajo pena de nulidad, según un rito legalmente preestablecido; y (iv.) la motivación, que para cerrar el sistema documental y garantiza su carácter cognoscitivo, es decir, la fundamentación o falta de fundamentación de las hipótesis acusatorias formuladas a la luz de las pruebas y contrapruebas”. (Ferrajoli, 1995)

De esta manera el principio de jurisdiccionalidad, contiene tres (3) garantías fundamentales, como lo son: (1.) *el habeas corpus*, es decir, la inmunidad del ciudadano frente a restricciones arbitrarias de su libertad personal y, en general, frente a castigos o intervenciones de autoridades que lesionen sus derechos; (2.) *la reserva de jurisdicción* en materia penal, es decir, la atribución de la averiguación y represión de los delitos únicamente al “juicio legal de un sujeto imparcial e independiente”; y (3.) *la presunción de inocencia*, en virtud de la cual nadie puede ser tratado o castigado como culpable, sin un “juicio legal y antes de que éste concluya”.

Incluso el principio de jurisdiccionalidad, es entendido en dos (2) sentidos, uno estricto y otro lato.

En un sentido estricto, el principio de jurisdiccionalidad esta compuesto por los procedimientos y las garantías de los que depende el carácter cognoscitivo o declarativo del juicio, o por el conjunto de las tres tesis, *nullum iudicium sine accusatione, sine probatione y sine defensione*. (Nulo es el juicio sin acusación, nula es la acusación sin prueba y nula es la prueba sino hay defensa, respectivamente). (Ferrajoli, 1995)

Aquí se integran a la jurisdiccionalidad en sentido estricto las garantías procesales relativas a la formación del juicio ya que definen el modelo cognoscitivo del juicio, es decir:

"...a la recolección de las pruebas, al desarrollo de la defensa y a la convicción del órgano judicial; tales como la formulación de una acusación exactamente determinada, la carga de la prueba, el principio de contradicción, las formas de los interrogatorios y demás actos de instrucción, la publicidad, la oralidad, los derechos de la defensa y la motivación de los actos judiciales, etc.". (Ferrajoli, 1995)

Mientras que de otro lado, la jurisdiccionalidad en sentido lato es una exigencia de cualquier tipo de proceso, sea acusatorio o inquisitivo, que exige observar las garantías de *"nulla poena sine crimine, nullum crimen sine lege, nulla actio sine culpa"* (*"nula es la pena sin crimen, no hay crimen sin Ley previa y no hay culpa sin indicio, respectivamente"*).

Igualmente integran la jurisdiccionalidad en sentido lato, las garantías relativas a la formación del juez; ya que al definir al juez, son generalmente (salvo la de separación de la acusación) "exigidas para todo tipo de juicio y determinan su colocación institucional respecto a los demás poderes del estado y a los otros sujetos del proceso, como lo son: la independencia, la imparcialidad, la responsabilidad, la separación entre juez y acusación, el juez natural y la obligatoriedad de la acción penal, etc". (Ferrajoli, 1995)

En consecuencia con base en el principio de jurisdiccionalidad y más concretamente en la estructura lógica de la prueba; la necesidad de la prueba lleva inmersa la garantía del contradictorio, esto es, la posibilidad de la refutación o de la contraprueba. De ahí, que la garantía de la defensa consista precisamente en "la institucionalización del poder de refutación de la acusación por parte del acusado, de modo que sean posibles no sólo las pruebas sino también las contrapruebas".

Artículo 39 de la Carta Magna inglesa de 1215	Artículo 29 de la Constitución Política de 1991
<p>le re C C</p> <p>«Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos ni posesiones, ni declarado fuera de la Ley, ni exiliado, ni modificada su posición de cualquiera otra forma, ni nos procederemos con fuerza contra él, ni mandaremos a otros hacerlo, a no ser por un juicio legal de sus iguales o por la Ley del país.</p>	<p>El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.</p> <p>Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p>

Por ende las garantías procesales de legalidad y jurisdiccionalidad, constituyen "no sólo garantías de libertad, sino además como garantías de verdad", al punto que de su omisión deviene la "carencia de legitimación legal o racional del poder judicial, en la medida en que cuando el Estado no es garantista, resulta políticamente ilegítimo y se configura como un residuo de absolutismo". (Ferrajoli, 1995)

Por último, se harán unas breves precisiones sobre el interrogatorio desarrolla "teoría general del garantismo" para valorar la diligencia de versión libre como el momento idóneo para la exposición libre y espontánea del presunto responsable fiscal.

Para este enfoque - iluminado por la presunción de inocencia -, el interrogatorio es el principal medio de defensa y tiene como única función la "de dar materialmente vida al juicio contradictorio y permitir al imputado refutar la acusación o aducir argumentos para justificarse", tal como reza el principio *nemo tenetur se ipsum*:

"Nemo tenetur sedetere es la primera máxima del garantismo procesal acusatorio, enunciada por Hobbes y recibida a partir del siglo XVII en el derecho inglés." (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

Este principio *nemo tenetur se ipsum* o "nadie puede representarse a sí mismo como culpable o como transgresor" tiene su origen más significativo en la Declaración de Derechos (Bill of Rights, 1689), por lo que en el modelo garantista "se invierte la idea de que el fin de la verdad justifica cualquier medio, de modo que es únicamente la naturaleza del medio lo que garantiza la obtención del fin". (Ferrajoli, 1995)

Así las cosas en el principio *nemo tenetur se ipsum* se integran varios elementos como lo son:

"(i.) la prohibición de esa «tortura espiritual», como la llamó Pagano, que es el juramento del imputado; (ii.) la prohibición, por el respeto debido a la persona del imputado y por la inviolabilidad de su conciencia, no sólo de arrancar la confesión con violencia, sino también de obtenerla mediante manipulaciones de la psique, con drogas o con prácticas hipnóticas; (iii.) la consiguiente negación del papel decisivo de la confesión, tanto por el rechazo de cualquier prueba legal como por el carácter indisponible asociado a las situaciones penales; y (iv.) el derecho del imputado a la asistencia y, en todo caso, a la presencia de su defensor en el interrogatorio para impedir abusos o cualesquiera violaciones de las garantías procesales". (Ferrajoli, 1995)

De tal manera la practica del interrogatorio - que en nuestra investigación por analogía se puede asemejar a la versión libre y espontánea del presunto responsable fiscal -; precisamente por hallarse encaminada a permitir la defensa del implicado; imponiendo importantes obligaciones para el Estado que lo sujetan a una serie de reglas de lealtad procesal, como lo son la prontitud, la comunicación verbal, la prohibición de preguntas sugestivas, la prohibición de presiones, la redacción autógrafa del acta de interrogatorio y la libertad personal del imputado: (Ferrajoli, 1995)

“(i.) la prontitud o, en cualquier caso, su realización en un plazo razonable; (.) la comunicación verbal no sólo de las acusaciones, sino también de todos los argumentos y los resultados de la instrucción que se opongan a las deducciones defensivas; (ii.) la prohibición de preguntas sugestivas y la claridad y univocidad de las preguntas que se formulen; (iii.) la prohibición de cualquier promesa o presión directa o indirecta sobre los imputados para inducirles al arrepentimiento o a la colaboración con la acusación; (iv.) la redacción autógrafa del acta del interrogatorio por parte del interrogado en caso de proceso escrito y la grabación de sus declaraciones en el oral; (v.) la tolerancia con sus interrupciones o intemperancias; (vi.) la obligación de seguir a las comprobaciones que el indagado designe y; (vii.) sobre todo, la libertad personal del imputado, que es lo único que garantiza la igualdad con la acusación, la serenidad de las declaraciones y la capacidad de autodefensa”. (Ferrajoli, 1995) (Cursivas y subrayas ajenas al texto original).

Estas reglas de lealtad procesal inmersas en la declaración libre y espontánea del presunto responsable fiscal, no solo implican “*la perfecta igualdad de las partes*”, sino también la “*intervención del imputado y su defensor*” en todos los momentos del procedimiento; lo cual conlleva en primer lugar a que la defensa esté dotada de la misma capacidad y de los mismos poderes que la acusación”; y en segundo lugar a que “se admita su papel contradictor en todo momento y grado del procedimiento y en relación con cualquier acto probatorio, de los experimentos judiciales y las pericias al

interrogatorio del imputado, desde los reconocimientos hasta las declaraciones testimoniales y los careos”.

He ahí la importancia de la versión libre y espontánea del presunto responsable, en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, como herramienta para la intervención del imputado y su defensor, a fin de que ejerza la defensa y la refutación antes de expedir el auto de apertura e imputación: (Ferrajoli, 1995)

“El pensamiento ilustrado, en coherencia con la opción acusatoria, reivindicó la presencia de uno y otro en todas las actividades probatorias. Voltaire protestó contra la posibilidad de que el careo entre el imputado y los testigos de la acusación quedase a la discrecionalidad del juez en lugar de ser algo obligatorio. Filangieri sostuvo que, al imputado, el legislador «debería permitirle que contase con el auxilio de uno o más abogados en todos los trámites del proceso». Bentham propugnó la presencia del defensor en el interrogatorio no sólo del imputado sino también de los testigos. Y otro tanto hizo Pagano, que quiso que los testigos de la acusación «se interrogaran ex integro en presencia del reo y subrayó «cuánto ayuda a conocer la verdad esa contradicción.” (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

En fin, la versión libre y espontánea del presunto responsable como un elemento vital del derecho de defensa y del contradictorio, comporta la principal condición epistemológica de la prueba, ya que “*nulla probatio sine defensione o nula es la prueba sino hay defensa*”: (Ferrajoli, 1995)

“...la refutabilidad de la hipótesis acusatoria experimentada por el poder de refutarla de la contraparte interesada, de modo que no es atendible ninguna prueba sin que se hayan activado infructuosamente todas las posibles refutaciones y contrapruebas”. (Ferrajoli, 1995) (Cursivas ajenas al texto original).

5. 3 EL TEST CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD Y LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA PROCESAL.

Como un segundo enfoque, se ha seleccionado al "test constitucional de proporcionalidad" y mas específicamente a la regla de constitucionalidad sobre el "debido proceso administrativo y la libertad de configuración del Legislador en materia procesal".

Al respecto la Corte Constitucional Colombiana ha reiterado que "el derecho al debido proceso, además de ser un derecho, se instituye en la Carta Política como uno de los pilares de nuestro Estado Social, en la medida en que opera no sólo como una garantía para las libertades ciudadanas, sino como un contrapeso al poder del Estado".

Esto indica, como lo ha indicado la Corte Constitucional a otras seis (6) garantías que hacen parte del derecho fundamental al debido proceso, las cuales son: la jurisdicción, el juez natural, el derecho a la defensa, a un proceso publico, a la independencia judicial y a la imparcialidad del juzgador, así: (Corte Constitucional C-146/2015).

“(i) El derecho a la jurisdicción, que conlleva el derecho al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas; a lograr una pronta resolución judicial, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, - lo que incluiría en ciertos casos el principio de doble instancia -, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

(ii) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley.

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados **para ser oído** y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación

de la defensa, los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la Ley procesal, a la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas, a la buena fe y a la lealtad procesal.

(iv) El derecho a un proceso público, desarrollado con prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas y que permita la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.

(v) El derecho a la independencia judicial que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales se confía la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al Ejecutivo y al legislativo, y

(vi) El derecho a la imparcialidad del juzgador, a quien se le exige decidir con fundamento en los hechos y conforme al orden jurídico, sin prevenciones o influencias ilícitas". (Corte Constitucional C-146/2015). (Cursivas y negritas ajenas al texto original).

Sin embargo, no todas las garantías descritas "fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva del ámbito judicial al administrativo, en la medida en que la función pública cuenta con otros requerimientos adicionales de orden constitucional que deben ser tenidos en cuenta, junto al debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones": (Corte Constitucional C-083/2015).

"Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida

social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso". (Cursivas ajenas al texto original).

(Corte Constitucional C-083/2015).

Tras ello la jurisprudencia constitucional "ha preceptuado algunas garantías mínimas de defensa que en el procedimiento administrativo pretenden asegurar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública y evitar posibles actuaciones arbitrarias por parte de la administración" deben guiar el derecho fundamental al debido proceso en materia administrativa, las cuales son: "(i) el principio de legalidad y el acatamiento de las formas procesales administrativas previamente establecidas; (ii) los principios de contradicción e imparcialidad a fin de asegurar la protección del derecho a la defensa de los ciudadanos en todas sus formas, y (iii) el respeto general a los derechos fundamentales de los asociados". (Corte Constitucional C-083/2015).

Ahora bien, esto importa para la presente investigación ya que la Corte Constitucional ha preceptuado que "el derecho al debido proceso, en general, tiene una relación inescindible con el derecho a ser oídos, de manera que los ciudadanos afectados con las decisiones judiciales o administrativas deben tener la oportunidad procesal de presentar, solicitar y a controvertir las pruebas; de intervenir en igualdad de condiciones frente a los demás actores y en general, de hacer efectivo el derecho de defensa". (Corte Constitucional C-083/2015).

De ahí que la Corte Constitucional en la sentencia C-980 de 2010, indicara que el derecho a ser oídos durante todo la actuación y el derecho de defensa, son garantías al debido proceso administrativo que deben respetarse para asegurar la defensa de los administrados:

*"En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: [L]os derechos a: (i) **ser oído durante toda la actuación**, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la Ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y a controvertir las pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso". (Corte Constitucional C-980/2010). (Cursivas y negritas ajenas al texto original).*

De otro lado, complementariamente a las garantías exigibles en los procesos administrativos, la Corte Constitucional ha indicado que "el Legislador se encuentra investido de amplias facultades para configurar las ritualidades que deben regir cada procedimiento" de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política de 1991": (Corte Constitucional C-083/2015)

"En desarrollo de esta competencia, el Legislador puede, entre otros aspectos, determinar las autoridades competentes para el trámite correspondiente - salvo competencias específicamente designadas por la Constitución -; diseñar las etapas, oportunidades y formalidades procesales, las actuaciones que competen a las partes, los términos, los medios de prueba, los deberes y cargas procesales, y los recursos pertinentes ante las autoridades judiciales y administrativas correspondientes, entre otros aspectos. Se trata de una competencia catalogada como amplia por la jurisprudencia constitucional, en consideración a las diferentes materias a las que puede aludir el Congreso en su labor legislativa y a la significativa discrecionalidad que tiene para la consolidación de los trámites correspondientes". (Corte Constitucional C-083/2015) (Cursivas ajenas al texto original).

Claro esta, la libertad de configuración del Legislador en materia procesal no es absoluta o ilimitada, debido a que la Constitución Política de 1991, la Declaración Universal de Derechos Humanos – artículos 10 y 11 -, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) – artículos 14 y 15 -, y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos – artículo 8 -; obligan al Estado Colombiano a garantizar las reglas democráticas y los límites naturales a sus atribuciones:

“El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).” (Corte Constitucional C-083/2015) (Cursivas ajenas al texto original).

Y sobre estos límites al legislador, la Corte Constitucional he preceptuado que “en la configuración legislativa de los procesos tanto judiciales como administrativos”, el Congreso de la República debe respetar, tanto los principios y valores constitucionales y en especial: (a.) los principios de razonabilidad, proporcionalidad y primacía del derecho sustancial sobre las formas (C. P, art. 228), (b.) el cumplimiento de las reglas de progresividad y no regresión; (c.) la observancia a los valores de justicia, igualdad y orden justo; y (d.) el respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en material procesal, como lo son el debido proceso, el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C. P.);

“Finalmente esta Corte ha señalado que otro límite al Legislador en materia procesal, está en los principios de progresividad y no regresión, dado que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que una vez alcanzada, debe ser tomada en consideración y reconocida por el Legislador. Sobre este punto, la sentencia C-372 de 2011 de esta Corporación señaló que:

“[L]a Sala recuerda que el Legislador ordinario, ... en ejercicio de su libertad de configuración, cuenta con una amplia gama de atribuciones (...).

“No obstante, esta competencia debe ser ejercida sin desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios y valores constitucionales, como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y el de progresividad y no regresión, entre otros; estos principios constituyen entonces límites al ejercicio de su competencia”.

Por todo lo anterior, está claro que el desconocimiento del derecho al debido proceso por parte del Legislador y de los principios y valores anteriormente expuestos, supone un quebrantamiento de la Constitución Política, al comprometer la legitimidad y legalidad de las disposiciones correspondientes”. (Corte Constitucional C-372/2011) *(Cursivas fuera del original).*

Con estas reglas de constitucionalidad, realizaremos "el test de proporcionalidad y razonabilidad" aplicado por la Corte Constitucional Colombiana en las sentencias de C-83 de 2015 y C-146 de 2015, en las cuales se estudio la exequibilidad del artículo 78 y del literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, respectivamente.

La elección del "test de proporcionalidad y razonabilidad", como método de análisis dogmático - jurídico; nos permitirá estudiar la constitucionalidad del literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011.

Servirá entonces como herramienta dogmática para analizar, con base en los principios constitucionales de progresividad y no regresión, “la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea”.

En síntesis, con este enfoque se analizará: "la libertad de configuración del Legislador en materia procesal" para indagar si (i.) ¿el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 limita los derechos a ser oído y el derecho de defensa de los presuntos implicados fiscales? Y caso de que la respuesta sea afirmativa, analizaremos si (ii.) ¿Son constitucionalmente importantes la finalidad y el propósito que impone el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 en detrimento del derecho a ser oído y el derecho de defensa? (iii.) ¿Es idónea la limitación a la diligencia de versión libre y el derecho a ser oídos, para alcanzar la finalidad propuesta, esto es, agilizar el trámite procesal de responsabilidad fiscal"? y (iv.) ¿es proporcional y razonable que el literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 vulnere los derechos a ser oídos y al derecho de defensa?

6. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL.

6. 1. EL DERECHO A SER OÍDO EN LA DILIGENCIA DE VERSIÓN LIBRE, COMO ELEMENTO DE LAS GARANTIAS FUNDAMENTALES AL DERECHO DE DEFENSA Y AL DEBIDO PROCESO DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES, EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Sea lo primero recordar las precisiones que sobre el interrogatorio desarrolla "teoría general del garantismo" para valorar - de manera analógica - la diligencia de versión libre como el momento idóneo para la exposición libre y espontánea del presunto responsable fiscal; debido a que la versión libre y espontánea es un elemento vital del derecho de defensa y del contradictorio, por hallarse encaminada a permitir la defensa del implicado y comportar la principal condición epistemológica de la prueba, ya que **"nulla probatio sine defensione** o nula es la prueba sino hay defensa".

Claro esta, el derecho a ser oído es concretado en la diligencia de versión libre y espontánea contenida en el artículo 42 de la Ley 610/2000 y en el artículo 99 de la Ley 1474/2011.

Incluso sobre la garantía de "ser oído durante toda la actuación" en el procedimiento de responsabilidad fiscal, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han reiterado que el derecho a ser oído constituye un elemento vital del derecho fundamental al debido proceso.

De tal manera, con la diligencia de versión se activan por lo menos once (11) garantías para el implicado, así: (1.) "a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de su derecho a la defensa (Artículo 20)", (2.) "a pedir pruebas o a aportarlas, a exigir la motivación del auto que las niegue, a ser notificado de tal decisión y a interponer contra ella los recursos de reposición y apelación (Artículo 24)"; (3.) "a que se tengan como inexistentes las pruebas practicadas sin las formalidades sustanciales o con violación de derechos fundamentales (Artículo 30)"; (4.) "a

controvertir las pruebas a partir de la exposición libre y espontánea o de la notificación del auto de apertura del proceso (Artículo 32)”, (5.) “a que, hasta antes del fallo, se declare la nulidad de lo actuado, entre otros motivos, por la violación del derecho de defensa (Artículo 36) y a recurrir el auto que decida la petición de nulidad (Artículo 38)”, (6.) “a que se le notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Artículos 40 y 41)”, (7.) a que se le escuche en exposición libre y espontánea y a que, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, se le designe apoderado de oficio (Artículo 42)”, (8.) "a que se le notifique el auto de imputación de responsabilidad fiscal y si tal notificación no es posible y no está asistido por apoderado, a que se le designe un apoderado de oficio (Artículo 49)”, (9.) a “que durante el término de traslado tenga derecho a exponer argumentos defensivos y a solicitar y presentar pruebas (Artículo 50)”, (10.) “a que se le notifique y a recurrir la decisión que rechace las pruebas solicitadas (Artículo 51)” y (11.) “a que se le notifique el fallo y a interponer contra él los recursos de reposición y apelación (Artículo 55)”.

Observe como en el artículo 42 de la Ley 600/2000,¹ se establece a la diligencia de versión libre como una condición previa sin la cual “no puede dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal”:

“Artículo 42. Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

¹ Al artículo 42 de la Ley 600/2000 remite el inciso 2° del artículo 97 de la Ley 1474/2011, al indicar que “el procedimiento verbal se someterá a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000 y en especial por las disposiciones de la presente Ley”.

En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado. un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado.” (Cursivas negritas y subrayas ajenas al texto original).

Incluso en la sentencia C-131/2002 Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, la Corte Constitucional reitero a la diligencia de versión libre y espontánea, como una condición previa para luego expedir el auto de imputación de responsabilidad fiscal: De aquella disposición se infiere lo siguiente:

“... La diligencia de exposición libre y espontánea puede solicitarse durante la indagación preliminar, que es una etapa preprocesal encaminada a establecer si hay lugar al ejercicio de la acción fiscal, o en el proceso de responsabilidad fiscal, pero, en éste caso, antes de que se profiera auto de imputación de responsabilidad.

[...]

- Finalmente, el auto de imputación de responsabilidad fiscal no puede proferirse si al investigado no se le ha escuchado en exposición libre y espontánea o si, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, no se le ha designado apoderado de oficio. De esto se infiere, por una parte, que la diligencia de exposición libre y voluntaria, ya sea previa al proceso o dentro de él, es ineludible pues condiciona la validez del auto de imputación de responsabilidad fiscal. [...]

11. Por otra parte, en el proceso de responsabilidad fiscal el derecho de defensa resulta suficientemente desarrollado de tal manera que aún prescindiendo de la defensa técnica en la diligencia de exposición libre y espontánea, él investigado cuenta con la oportunidad suficiente de defenderse de la imputación que puede llegar a formularse en su contra.

*Ello es así por cuanto, al examen de la regulación legal del proceso de responsabilidad fiscal, se advierte que, aparte del carácter obligatorio de la defensa técnica tras el auto de imputación, **se han configurado múltiples espacios para que, bien en la etapa de indagación preliminar o bien en el proceso, él investigado pueda ser escuchado, vinculado a la práctica probatoria y a oído sobre la evaluación de las pruebas allegadas.** Igualmente, se han propiciado espacios para que las decisiones proferidas puedan ser impugnadas dentro del proceso o incluso fuera de él."* (Corte Constitucional. C-131/2002) (Cursivas negritas y subrayas ajenas al texto original).

Luego el Consejo de Estado, en providencia del veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) bajo el Expediente No. AC-535 Magistrado Ponente: JOAQUÍN BARRETO RUIZ, indico que el derecho a ser oído esta comprendido en el derecho de defensa:

"En efecto, "debido proceso" no es simplemente el que establezca la Ley, sino aquel que garantice la imparcialidad del juez, su independencia y su autonomía, así como el derecho de defensa que comprende la posibilidad de controvertir las pruebas presentadas en contra del demandado, la de aportar las propias y de ser oído y asistido por un abogado, escogido por él o en su defecto nombrado de oficio, respetando el derecho de recurrir las decisiones interlocutorias. La actuación debe adelantarse sin dilaciones injustificadas observando los términos procesales con diligencia y la plenitud de sus formalidades, con prevalencia del derecho sustancial." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

La Corte Constitucional en la sentencia C-617 de 1996 Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, reitero que, por voluntad expresa del Constituyente, los funcionarios competentes "se hallan en la obligación de asegurar a todas las personas, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, el derecho de defensa, que significa la plena oportunidad de ser oído":

“Por voluntad expresa del Constituyente, el orden jurídico y el Estado se hallan en la obligación de asegurar a todas las personas, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, el derecho de defensa, que significa plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga. Con todo ello se quiere impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado. (Corte Constitucional. C-617 de 1996) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia SU - 620 de 1996 Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL, la Corte Constitucional inaplico por inconstitucionales los artículos 24 a 35 y 37 a 44 de la Resolución Orgánica No. 03466 del 14 de junio del 1994, emanada de la Contraloría General de la República que reglamentan el proceso de responsabilidad fiscal. Para ello, la Corte Constitucional preceptuó que el derecho a ser oído es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, ya que “la participación del presunto imputado en la etapa de investigación permite asegurar y dar certeza al derecho de defensa”:

“[...] En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C. P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los

*particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, **derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y a controvertir las pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria)**, debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

[...]

La participación del presunto imputado en la etapa de investigación permite asegurar no sólo el derecho de defensa sino que contribuye a dar certeza a aquélla, y a garantizar su eficiencia y eficacia, porque es posible determinar en forma pronta y oportuna que no hay lugar a exigirle la responsabilidad fiscal a aquél, o que por el contrario, se requiere adelantar el trámite del juicio para establecer si hay lugar a declararla o no." (Corte Constitucional. SU - 620 de 1996) (Cursivas negritas y subrayas ajenas al texto original)

Luego la Corte Constitucional, en esta sentencia SU - 620 de 1996, en contra de Unidad de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, determino que el derecho de defensa del gestor fiscal es quebrantado cuando no se le da la oportunidad, no solo en la etapa del juicio, sino en la investigación, de ser oído en relación con hechos investigados:

"...b) La defensa en el referido proceso requiere ser unitaria, continua y permanente, dada la íntima relación causal que existe entre la investigación y el juicio fiscal. En efecto, en la investigación se va a establecer la certeza de los hechos investigados, la incidencia de estos en la gestión fiscal y a qué personas en concreto se les puede imputar la responsabilidad por las irregularidades

cometidas en dicha gestión; cuando se inicia el juicio, es porque existe evidencia en relación con las situaciones mencionadas y porque se pone en tela de juicio la presunción de inocencia del imputado o investigado. **En tales condiciones, a éste se le debe dar la oportunidad, no sólo en la etapa del juicio, sino en la investigación - luego de agotada la actuación unilateral de la administración - de ser oído en relación con hechos investigados, de solicitar y aportar pruebas e intervenir en su práctica.**

[...]

d) Muestra la actuación procesal que evidentemente a los imputados o investigados se les privó del derecho de ser oídos y de solicitar aportar pruebas e intervenir en su práctica en la etapa de la investigación.” (Corte Constitucional. SU - 620 de 1996) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia C-475/1997 Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad de los artículos 319 a 324 del C. de P. P, indico que “el Estado debe permitir que el sujeto investigado rinda versión libre o indagatoria, tan pronto resulte posible formular, en su contra, una imputación” por lo que “resulta violatorio del debido proceso, convocar a un sujeto para que rinda versión preliminar o declaración indagatoria cuando la actividad inquisitiva del Estado se ha postergado hasta conseguir un cúmulo tal de elementos probatorios que hagan imposible o particularmente ardua la defensa”.:

“En primer lugar, al sujeto le asiste el derecho a ser oído tan pronto el Estado tiene suficientes elementos para formular en su contra una imputación penal. Los principios de prontitud y oportunidad han sido defendidos reiteradamente por esta Corporación, al indicar, entre otras cosas:

[...]

El derecho a la presunción de inocencia, que acompaña a toda persona hasta el momento en que se la condene en virtud de una sentencia en firme, se vulnera si no se comunica oportunamente la existencia de una investigación preliminar a la persona involucrada en los hechos, de modo que ésta pueda,

desde esta etapa, ejercer su derecho de defensa conociendo y presentando las pruebas respectivas”.

En suma, resulta violatorio del debido proceso, convocar a un sujeto para que rinda versión preliminar o declaración indagatoria cuando la actividad inquisitiva del Estado se ha postergado hasta conseguir un cúmulo tal de elementos probatorios que hagan imposible o particularmente ardua la defensa. En estas condiciones, puede afirmarse que el Estado debe permitir que el sujeto investigado rinda versión libre o indagatoria, tan pronto resulte posible formular, en su contra, una imputación penal.” (Corte Constitucional. C475/99) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Ese año, en el Auto 32 de 1997, la Corte Constitucional indico que “el derecho que se tiene a ser oído en cada actuación judicial o administrativa, atañe no solamente a quien es demandado, sino también a los terceros”: (Corte Constitucional. Auto 32 de 1997).

“De acuerdo con lo señalado por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial excepcional que no requiere mayor formalidad. Sin embargo, ello no es óbice para que pueda sustraerse a una obligación constitucional como es el cumplimiento estricto del debido proceso, que debe ser observado en el desarrollo de todas las actuaciones judiciales y administrativas, conforme lo indica el artículo 29 de la Constitución Política.

El derecho que se tiene a ser oído en cada actuación judicial o administrativa, atañe no solamente a quien es demandado, sino también a quienes como terceros en dichas actuaciones, se vean afectados con las decisiones que se llegaren a tomar en dichos procesos.

[...]

En la sentencia C-974 de 2001, la Corte Constitucional reitero la que el ordenamiento juicio colombiano, “no se prevé ninguna limitación en cuanto a

su derecho a ser oído y ejercer la contradicción”, toda vez que son garantías mínimas constitucionales:

“Los artículos 29 y 33 constitucionales imponen, como garantías constitucionales, el derecho de toda persona a ejercer su defensa, a conocer las acusaciones de que es objeto, a presentar pruebas, a contradecir las que se alleguen en su contra y a no declarar contra sí mismo, ni contra sus allegados.

[...]

*De tal manera que como los vinculados a las actuaciones que les corresponde adelantar a las autoridades nacionales en cumplimiento de las solicitudes de asistencia pueden conocer las imputaciones de que son objeto, como también medir los alcances de su intervención, y **no se prevé ninguna limitación en cuanto a su derecho a ser oído y ejercer la contradicción que les es propia, al igual que por los aspectos ya estudiados, el acuerdo se deberá declarar constitucional.**”* (Corte Constitucional. Auto 32 de 1997). *(Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

El Consejo de Estado, en providencia del diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1. 998) bajo el radicado 4849 Consejero Ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, reitero que al investigado se le debe dar la oportunidad de ser escuchado, tanto en la etapa de la investigación como en la etapa del juicio:

“El artículo segundo regula el trámite interno que deben tener las solicitudes de control posterior excepcional, lo cual resulta conforme a la capacidad reglamentaria del Contralor General de la República, que prevé el artículo 78 numerales 3 y 6, de la Ley 106 de 1993.

El artículo tercero da cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional SU 620 de noviembre 13 de 1996, pues en dicha sentencia se dice que “...a éste (él investigado) se le debe dar la oportunidad, no sólo en la

etapa del juicio, sino en la investigación - luego de agotada la actuación unilateral de la administración - de ser oído en relación con los hechos investigados, de solicitar y aportar pruebas e intervenir en su práctica".

(Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia C-892/1999 Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, la Corte Constitucional recordó que "la facultad discrecional de decidir si se considera necesario o no, oír en exposición espontánea al servidor público investigado, viola el derecho de defensa":

"La Corte, en aquella ocasión, consideró que la facultad discrecional consagrada en esta disposición a favor de la autoridad disciplinaria de decidir si considera necesario o no oír en exposición espontánea al servidor público investigado, viola el derecho de defensa, pues olvida que esta solicitud del encartado en la indagación preliminar de ser escuchado, corresponde al derecho que tiene cuando sabe que su conducta puede estar comprometida por una queja o denuncia. En estas condiciones, dijo la Corte, que a su pedido de ser oído, la autoridad disciplinaria no puede negarse." (Corte Constitucional. C-892 de 1999) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego en la sentencia C-635/2000 Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS, la Corte indicó que en el proceso de responsabilidad fiscal, se debe observar el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, como una de las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso:

"En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

*economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C. P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, **derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y a controvertir las pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria)**, debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho." (Corte Constitucional. C-635/2000) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Seguidamente el Consejo de Estado, en providencia del tres (3) de febrero del dos mil (2. 000) bajo el radicado AC-9295 Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, indico que para garantizar el derecho de defensa se debe escuchar previamente al implicado, en la etapa de investigación, "porque sin habersele dado oportunidad al posible imputado de exponer su versión de los hechos y de producir la prueba de descargo, únicamente se cuenta con una verdad unilateral”:

*"No sólo razones de justicia avalan la solución propuesta, sino la de garantizar adecuadamente el derecho de defensa en una actuación administrativa que puede conducir a una afectación grave del patrimonio económico de una persona y a sus derechos fundamentales, e igualmente, la necesidad de preservar los principios de igualdad, celeridad, economía, eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas, en el sentido de que en forma rápida y oportuna se defina si hay lugar o no a iniciar el respectivo juicio de responsabilidad fiscal, **porque sin habersele dado oportunidad al posible imputado de exponer su versión de los hechos y de producir la prueba de***

descargo, únicamente se cuenta con una verdad unilateral." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

El Consejo de Estado, en providencia del diez (10) de octubre de 2000 sobre los expedientes AC-11274 y AC-10966 Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, reitero que la oportunidad de ser “ser oído en versión libre o declaración espontánea”, constituye un medio defensa inherente al derecho fundamental al debido proceso:

"La versión libre o declaración espontánea, como medio de prueba, puede ser instrumento necesario o útil para el esclarecimiento de ciertos hechos por parte del Congresista o para el convencimiento del juez (art. 11 ibídem)." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego en la sentencia C-175/2001 Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, la Corte Constitucional insistió en que para garantizar el derecho de defensa él investigado tiene derecho a ser oído tanto en las indagaciones preliminares como en la investigación formal:

"...En desarrollo de principios fundamentales al debido proceso, cuales son los de la publicidad, la imparcialidad y la contradicción, se dispuso por la Ley que, desde el comienzo y para garantía del derecho de defensa él investigado “tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria” (art. 80 Ley 200/95), así como a ser oído en esta etapa para “presentar pruebas” y “solicitar versión voluntaria sobre los hechos” (art. 74 ibidem).

[...]

*2. 9. Por lo expuesto anteriormente, ha de concluirse entonces que el artículo 74 de la Ley 200 de 1995, en el aparte acusado, **no es en manera alguna autorización del legislador a desconocer el derecho del eventualmente inculcado a ser oído, pues, como se vio, en ese caso el artículo 131 ibidem, fulmina con la sanción de nulidad de toda la actuación, precisamente en***

guarda de la garantía constitucional al debido proceso y, la circunstancia de que la decisión a que se refiere la parte final del artículo 74 acusado, deba ser motivada y que contra ella quepa el recurso de reposición únicamente, resulta razonable por la índole misma de la etapa de indagación preliminar y, en tal virtud, no se vulnera la Constitución.” (Corte Constitucional. C-175/2001) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Después en la sentencia C-557/2001 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional indico que “en los procesos fiscales era necesario asegurar la participación de los imputados en la etapa de investigación, para que puedan ejercer su derecho de defensa y se garantice la legalidad de la actuación administrativa”;

"En este sentido en diferentes decisiones señaló que en los procesos fiscales era necesario asegurar la participación de los imputados en la etapa de investigación (lo cual no estaba contemplado en la Ley) para que éstos pudieran ejercer su derecho de defensa y, por esta vía, garantizar la eficiencia y eficacia de la actuación administrativa; así mismo sostuvo que el derecho de defensa en los procesos por responsabilidad fiscal debe garantizarse en cada una de las etapas del trámite, en forma unitaria, continua y permanente, es decir, tanto en la investigación como en el juicio fiscal. A su vez, esta Corporación también ha señalado que, aunque los artículos que regulaban el proceso de responsabilidad fiscal de la Ley 42 de 1993 no lo ordenaran expresamente, era forzoso notificar al presunto responsable el auto de apertura de investigación; además, estableció que en razón a que la precitada Ley no regulaba en forma directa la caducidad de la acción fiscal, ni fijaba el término de duración del juicio fiscal, era necesario remitirse a las normas del Código Contencioso Administrativo para llenar dichos vacíos, como lo señalaba el artículo 89 de la Ley.” (Corte Constitucional C-557/2001) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Adicionalmente en la “guía unificada del proceso de responsabilidad fiscal” elaborada por la Contraloría General de la Republica, se contempla como un riesgo para

la nulidad de lo actuado el que se profiera el “auto de imputación sin que el presunto responsable haya rendido exposición libre y espontánea”. (CGR, 2005)

Luego la Corte Constitucional en la sentencia C-782 de 2005 Magistrado ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA, reitero que el derecho de defensa, núcleo esencial del debido proceso, se encuentra conformado por el derecho a ser oído, con el pleno de sus garantías constitucionales, y el derecho a guardar silencio: (Corte Constitucional. C-782 de 2005)

“El derecho de defensa, núcleo esencial del debido proceso, se encuentra conformado por el derecho a ser oído, con el pleno de sus garantías constitucionales, y el derecho a guardar silencio, es decir, su derecho a callar, así como a dar su propia versión sobre los hechos en ejercicio pleno de su derecho de defensa. Ello se traduce a su vez, en la garantía que tiene toda persona a no autoincriminarse, ni a incriminar a su cónyuge o sus parientes más cercanos. El derecho fundamental a no autoincriminarse en el curso de un proceso criminal, correccional o de policía, constituye como lo ha señalado la jurisprudencia, “[u]na forma de defensa y por tanto un verdadero derecho de carácter fundamental que hace parte del debido proceso.” (Corte Constitucional. C-782 de 2005) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia C-1001/2005 Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS, la Corte Constitucional recordó que el derecho a ser oído es una garantía que no es sucesible de suspensión:

*“Al respecto cabe recordar que tanto en el artículo 27. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como en el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establecen dentro del listado de derechos que no son susceptibles de suspensión una serie de garantías ligadas al respeto del debido proceso en materia penal - en particular los principios de legalidad, irretroactividad, favorabilidad, **derecho a ser oído**, derecho de*

defensa - a algunas de las cuales alude la demandante en el presente proceso."
(Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Seguidamente en la sentencia C-1189/2005 Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, la Corte Constitucional reitero que el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, establece el derecho a ser oído como “una garantía inherente al derecho fundamental al debido proceso administrativo:

"...Esta Corporación ha reiterado en varias oportunidades los elementos que conforman esta primordial garantía. Así, ha destacado, las siguientes exigencias que deben cumplirse en cualquier tipo de juicio:

- 1. Acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial.*
- 2. Acceso al “juez natural” como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la Ley.*
- 3. Posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso.***
- 4. Los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas.*
- 5. El juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico.*

*De esta manera, la posibilidad de control de un acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **parte del presupuesto de que al interesado se le ha permitido ejercer su derecho de defensa, al otorgársele la oportunidad de ser oído, aportar pruebas y controvertir las que le resulten adversas.** Así pues, la posibilidad de recurrir y/o apelar e incluso de acudir a la jurisdicción, no puede confundirse con las garantías inherentes al debido proceso y al derecho de*

defensa, sino que dichas oportunidades cumplen, en estos casos, una función de verificación de validez de lo que fundamentó una decisión administrativa.” (Corte Constitucional. C-1189/2005) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

También en la sentencia C-1189 de 2005, la Corte Constitucional indicó que la administración debe permitir el ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso), en todas y cada una de las etapas que se surten ante la administración, tanto las previas como las posteriores a la comunicación del acto administrativo”, ya que es una condición mínima de los derechos de contradicción, defensa y respeto por la dignidad humana del individuo:

“[...] De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica” (Corte Constitucional. C-1189/2005) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Posteriormente la Corte Constitucional en la sentencia C-994 de 2006 Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA, preceptuó que el ejercicio técnico de la defensa apareja la plena oportunidad de ser oído, so pena de dar nulidad al procedimiento por vulnerarse esta garantía constitucional:

*“En efecto, el derecho de defensa apareja consigo que tanto el Estado como el ordenamiento jurídico tienen el deber constitucional de salvaguardar a cualquier persona sin distingo del tipo de proceso - aún más en el penal donde se debate la libertad de una persona - de la “**plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga**”*

-
En otras palabras, el derecho de defensa se centra en la posibilidad de que una persona dentro de un proceso pueda ser oída, controvertir las pruebas existentes e interponer los recursos de Ley. Por lo anterior, debe afirmarse que el derecho de defensa es un derecho fundamental autónomo no obstante estar ligado inexorablemente al debido proceso, a la libertad, la vida; entre otros.
[...]

*Ahora bien, el ejercicio del derecho fundamental y constitucional de defensa: **el derecho a ser oído dentro del proceso, el derecho a controvertir las pruebas allegadas en contra, el derecho a solicitar pruebas, el derecho a interponer los recursos que establezca la Ley, y en general el derecho a esbozar los propios argumentos y razones.***” (Corte Constitucional. C-994 de 2006) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia C-382/2008 Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, la Corte Constitucional dejó claro que el artículo 29 de la Carta Política, en el que se consagra el derecho fundamental al debido proceso es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal y específicamente el derecho de defensa, que conlleva el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado:

“Cabe destacar, como ya se hizo, que el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la nueva Carta Política. Por tal razón, con los matices que le son propios al ejercicio de esa función, al mismo le son aplicables las garantías sustanciales y procesales previstas en la citada disposición, tales como los principios de legalidad, juez natural (autoridad administrativa competente) y favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa que comporta el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y a controvertir las pruebas, a solicitar la nulidad de la actuación cuando se configure violación al debido proceso, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, a que éste se desarrolle sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.” (Corte Constitucional. C-382/2008) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

El Consejo de Estado, en providencia del siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008) bajo el radicado 15001 - 23 - 31 - 000 - 1999 - 00792 - 02 (7440) Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, reitero que el derecho fundamental al debido proceso, y su elemento como lo es el derecho a ser oído, son aplicables al proceso de responsabilidad fiscal:

*“En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (**derecho a ser oído y a intervenir en el proceso**, directamente o a través de abogado, a presentar y a controvertir las pruebas, a oponer la nulidad de las autoridades con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Luego en la sentencia C-133/2009 Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA, la Corte Constitucional reitero que la plena oportunidad de ser oído y el derecho de defensa, son garantías fundamentales de origen constitucional toda vez que “actúa como sujeto de protección estatal y como límite normativo de cualquier tipo de sanción”, por lo que “apareja consigo que tanto el Estado como el ordenamiento jurídico, tienen el deber constitucional de salvaguardar a cualquier persona sin distingo del tipo de proceso sea judicial, administrativo o particular de la “plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra”:

“En otras palabras, el derecho de defensa se centra en la posibilidad de que una persona dentro de un proceso estatal o particular, pueda ser oída, controvertir las pruebas existentes e interponer los recursos de Ley. Por lo anterior, debe afirmarse que el derecho de defensa es un derecho fundamental autónomo no obstante estar ligado inexorablemente al debido proceso.

En últimas, el derecho de defensa lo que pretende, basado en la Constitución, es la “interdicción a la indefensión“. Esta se presentaría “cuando se priva al ciudadano de la posibilidad de impetrar la protección judicial, de sus derechos, o la de realizar dentro de dicho proceso, las adecuadas pruebas, o cuando se le crea un obstáculo que dificulte la actividad probatoria, o cuando se le niega una justa legal facultad de que su negocio sea conocido en segunda instancia. (...)”. Efectivamente, se produce una indefensión de las personas cuando se les coarta la posibilidad de acceder al aparato judicial o cuando se les dificulta realizar las actividades encaminadas a propiciar su defensa dentro de un proceso.” (Corte Constitucional. C-133/2009) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

El Consejo de Estado, en providencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil diez (2010) bajo el radicado 05001 - 23 - 26 - 000 - 1992 - 00117 - 01 (18394) Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, reitero que la garantía

fundamental de ser oído como componente del debido proceso, bajo el modelo del Estado de Derecho, aplica para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas:

*El debido proceso significa [como dice BIDART], que: a) ningún ajusticiable pueda ser privado de un derecho, sin que se cumpla un procedimiento regular fijado por la Ley; b) que ese procedimiento no puede ser cualquiera, sino que deber ser 'el debido proceso; c) para que sea el 'debido', tiene que brindar suficiente oportunidad al procesado de participar con la utilidad del proceso; d) esa oportunidad requiere que tenga conocimiento del proceso y de cada una de sus actos y etapas a fin de poder brindar pruebas, o de controvertirlas, o, **en todo caso, de ser oído. En ello consiste básicamente el derecho de defensa**" (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Seguidamente el Consejo de Estado, en providencia del 23 de junio del año 2010 bajo el radicado 25000 - 23 - 26 - 000 - 1994 - 00225 - 01 (16367) Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, manifestó que el derecho a ser oídos o la oportunidad exposición de las razones sobre los hechos investigados, constituye una “*conditio sine qua non*” de la validez de la decisión administrativa, porque sólo así se legitima la misma, se contrarresta la arbitrariedad y el abuso del poder, que fácilmente se esconde tras una medida sin soporte en hechos demostrados”:

“De otro lado, el derecho de defensa también garantiza que se vincule al afectado con el procedimiento sancionatorio, para que exponga las razones que explican su percepción de los hechos investigados. Es tan arraigada esta garantía, que el Código Contencioso Administrativo ya aseguraba su defensa desde 1984. Sobre el particular, el art. 28 CCA. protege, incluso, a las personas que pudieran afectarse con la decisión, de manera que ordena hacerlas parte del procedimiento administrativo. Y si esto acontece con los terceros, con mayor razón aplica para quien es parte.

Así mismo, el derecho de defensa no tiene más limitaciones en materia contractual, y por eso se admite cualquier manifestación suya. Es decir, que se

*ejerce mediante la presentación de pruebas, la controversia de las existentes, **ser oído** y que se practiquen pruebas y se controviertan, es decir, en síntesis, que se respete su derecho de audiencia y defensa, que permita fijar la posición de la parte, y en general, toda forma de participación en el procedimiento, que contribuya a defender una posición o postura jurídica." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

También el Consejo de Estado, en providencia del veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012) bajo el radicado 11001 - 03 - 25 - 000 - 2010 - 00169 - 01(1229 - 10) Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, indico que “ningún funcionario investigador puede negarse a oír al servidor público puesto que en el debido proceso administrativo se reconoce el derecho de contradicción y controversia que le asiste al funcionario investigado desde la etapa de la indagación preliminar”, lo cual constituye para éste el legítimo ejercicio del derecho de defensa como posible investigado:

“El respeto al debido proceso administrativo reconoce el derecho de contradicción y controversia que le asiste al funcionario investigado desde la etapa de la indagación preliminar, cuando el artículo 150 de la Ley 734 de 2002 dispone que: “Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado "que considere necesario" para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados”, para lo cual, él investigado tendrá derecho a conocer las diligencias y controvertir las pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de otras." (Consejo de Estado, Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2010 - 00169 - 01(1229 - 10). 2010) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego en la sentencia C-758/2013 Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, la Corte Constitucional indico que “el derecho a ser oído durante toda la actuación” hace parte del debido proceso administrativo con el fin de

garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que imponen una obligación o una sanción:

*“5. 5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) **ser oído durante toda la actuación**, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la Ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y a controvertir las pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”. (Corte Constitucional. C-758/2013) Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Posteriormente el Consejo de Estado, en providencia del siete (7) de febrero de dos mil trece (2013) bajo el radicado 25000 - 23 - 25 - 000 - 2007 - 00304 - 01(2191 - 10) Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, recordó que la garantía constitucional del debido proceso le reconoce él investigado el derecho a ser escuchado en exposición libre:

“El respeto al debido proceso administrativo reconoce el derecho de contradicción y controversia que le asiste al funcionario investigado desde la etapa de la indagación preliminar, cuando el artículo 150 de la Ley 734 de 2002 dispone que: “Para el cumplimiento de éste, el funcionario competente hará uso de los medios legalmente reconocidos y podrá oír en exposición libre al disciplinado "que considere necesario" para determinar la individualización o identificación de los intervinientes en los hechos investigados”, para lo cual, él investigado tendrá derecho a conocer las diligencias y controvertir las

pruebas que se alleguen en su contra y solicitar la práctica de otras." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Seguidamente en la sentencia C-248 de 2013 Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, la Corte reafirmo que “el derecho a ser oído hace parte de las garantías del debido proceso administrativo, toda vez que busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos, para impedir y erradicar la arbitrariedad y el autoritarismo, de manera que prevalezcan los principios de legalidad y de justicia social”:

*“A este respecto, la Corte ha expresado **que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes:** i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; **ii) a ser oído durante el trámite;** iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.” (Corte Constitucional. C-248 de 2013) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Incluso la Contraloría General de la Republica (en adelante CGR) ha indicado que “en el proceso de responsabilidad fiscal, al implicado le asiste el derecho a ser escuchado en exposición libre y espontánea, de manera que la violación a esta garantía, de defensa material y formal, puede generar nulidad de lo actuado: (CGR, 2013)

“En el proceso de responsabilidad fiscal, ha de garantizarse entonces la comparecencia del indiciado, lo cual se logra a través de la efectiva notificación de las decisiones que lo afectan y, de otro lado, la garantía de estar asistido por un defensor nombrado por él, o de uno nombrado de oficio. De manera que la

vulneración de las anteriores garantías, de defensa material y formal, puede generar nulidad de lo actuado, en violación de esta prerrogativa. En concreto y a manera de ejemplo, el sujeto pasivo de la acción fiscal, cuenta con una clara garantía de defensa en el artículo 42 de la Ley 610 de 2000, que establece que si éste tiene conocimiento de la existencia de una indagación preliminar o de un proceso de responsabilidad fiscal en su contra, esta asistido del derecho a ser escuchado en exposición libre y espontánea. De esta manera, constituiría una posible fuente de nulidad, seguir tramitando la indagación o el proceso si el sujeto pasivo solicita la diligencia para hacer su exposición libre y espontánea por cuanto, de esa manera, se le cercenaría su derecho de defensa. Específicamente, quedaría viciado de nulidad el auto de imputación de responsabilidad fiscal si el indiciado no ha sido escuchado en versión libre, como también cuando no está representado por un apoderado (aun de oficio). En todo caso, la norma es clara en advertir que la versión libre y espontánea puede realizarse aun sin tener apoderado, esto es, que su ausencia no invalida el acto de versión libre. También podría constituir una posible fuente de nulidad, el continuar el proceso de responsabilidad fiscal sin proceder al nombramiento del apoderado de oficio, en el supuesto del artículo 43 de la Ley 610 de 2000. De esta manera, si el indiciado no se puede localizar o no comparece (a pesar de haberse citado) a rendir versión libre, es obligatorio el nombramiento de un apoderado de oficio." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En la sentencia C-718/2013 Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, la Corte Constitucional manifestó que la oportunidad de toda persona de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, constituye una de las principales garantías del debido proceso y más concretamente del derecho de defensa:

“(...) Una de las principales garantías del debido proceso, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, “de ser oíd[a], de hacer valer las propias razones y

argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga”. (Corte Constitucional. C-718/2013)
(Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego en la sentencia C-341 de 2014 Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, la Corte Constitucional sostuvo que los medios legítimos y adecuados para ser oído, constituyen un elemento vital del derecho fundamental al debido proceso, entre otros, así:

“...(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa, los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la Ley procesal, a la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas, a la buena fe y a la lealtad procesal.” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Incluso en la sentencia C-341/2014, la jurisprudencia constitucional reitero que el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable, hace parte esencial del “conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo investigado en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”:

“En síntesis, exigir la práctica de la versión libre o de la indagatoria - cuando ello fuere posible - como condición para que él investigado pueda acceder al expediente, no parece afectar muy intensamente el derecho de defensa, pues las condiciones que rodean la práctica de tales diligencias aseguran que el imputado o procesado tenga múltiples garantías que impiden un abuso del

poder inquisitivo del Estado. En otras palabras, dadas las condiciones bajo las cuales se rinde la versión libre y la indagatoria, no resulta desproporcionado someter el derecho pleno de defensa a su práctica, pues el mínimo costo que ello implica, se justifica ampliamente en las razones de prudencia y eficacia que explican la existencia de tal condicionamiento.

No sobra indicar que, naturalmente, si el implicado tuvo la oportunidad de rendir versión libre y espontánea, al momento de la indagatoria tendrá conocimiento de los cargos que se le imputan y de las pruebas que en su contra reposan en el expediente. Inclusive, si el implicado evade la acción de la justicia y se niega a rendir indagatoria, tendrá derecho a una defensa técnica con acceso al expediente, a partir del momento de su vinculación a través de la declaratoria de persona ausente. Desde entonces podrá ejercer plenamente el derecho a la defensa técnica." (Corte Constitucional. C-341/2014) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

El Consejo de Estado, en providencia del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014) bajo el radicado 11001 - 03 - 25 - 000 - 2011 - 00268 - 00(0947 - 11) Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, indico que el derecho a ser oído y solicitar versión voluntaria son pilares del derecho fundamental al debido proceso:

“En desarrollo de principios fundamentales al debido proceso, cuales son los de la publicidad, la imparcialidad y la contradicción, se dispuso por la Ley que, desde el comienzo y para garantía del derecho de defensa él investigado “tendrá derecho a conocer las diligencias tanto en la indagación preliminar como en la investigación disciplinaria” (art. 80 Ley 200/95), así como a ser oído en esta etapa para “presentar pruebas” y “solicitar versión voluntaria sobre los hechos” (art. 74 ibídem).” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego el Consejo de Estado, en providencia veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) bajo el radicado 54001 - 23 - 31 - 000 - 2002 - 01809 - 01(42523)A Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, indico que el derecho a ser oído tiene como finalidad proveer de garantías efectivas a los derechos de quienes comparecen al proceso:

*“Con otras palabras, el sistema de nulidades procesales, y su interpretación judicial, no está encaminado a la magnificación de la forma por la forma, sino más que eso, a proveer garantía efectiva de los derechos de quien comparece al proceso judicial. No es en vano, entonces, que aquellas causales que se identifican como generadoras de nulidad guarden estrecha correspondencia con posiciones jurídicas amparadas por el debido proceso y las garantías judiciales. Así, **el derecho a ser oído y vencido en juicio**, a ser juzgado conforme a las formas procesales preexistentes, por un juez natural, contando con el derecho de pedir la práctica de medios probatorios y controvertir aquellos formulados en su contra son expresiones de estas garantías convencionales y constitucionales y encuentran protección efectiva en el marco de los procesos judiciales vía institucionalización de las nulidades procesales.” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

En la sentencia C-146 de 2015 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, la Corte Constitucional recordó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) ha sostenido que la garantía del derecho a ser oído “debe ser igualmente observada en procedimientos de carácter administrativo”:

“... En ese orden, la jurisprudencia del tribunal interamericano ha sostenido que las garantías establecidas en el artículo 8 (el derecho a ser oído por un juez competente, independiente e imparcial, el derecho a un plazo razonable, el derecho a la defensa, el derecho a conocer las razones suficientes sobre una decisión, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser asistido por un traductor o intérprete y a recibir comunicación previa y detallada de la

acusación, el derecho a recibir asistencia consular, el derecho a recurrir la decisión ante un juez o instancia superior, entre otras) **deben ser igualmente observadas en procedimientos de carácter administrativo**. Al respecto, desde el caso *Baena Ricardo contra Panamá* (2001) la Corte IDH estableció que el derecho a las garantías judiciales se refiere “al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos”. De ese modo, el artículo 8 de la CADH contiene el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal aplicable en cualquier orden y ámbito.

[...]

Esta Corporación ha destacado, las siguientes exigencias que deben cumplirse en cualquier tipo de juicio como garantías mínimas que deben ser observadas por las autoridades: el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial; el acceso al “juez natural” como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la Ley; **la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso**; los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas; el juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico; y la posibilidad de atacar a través de recursos adecuados y efectivos las decisiones que afectan derechos.” (Corte Constitucional. C-146 de 201) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Recientemente el Consejo de Estado, en providencia del seis (6) de mayo de dos mil quince (2015) bajo el radicado 73001 - 23 - 31 - 000 - 2000 - 03292 - 01(35766) Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, recordó que la oportunidad a toda persona de ser oída, en el ámbito de cualquier actuación administrativa o proceso judicial, es un componente del debido proceso, de forma que

"el derecho de defensa resulta quebrantado, si al afectado con una decisión administrativa no se le permite ser oído”:

“Ahora bien, tal como se indicó en líneas precedentes, el derecho de defensa es un componente del debido proceso, en otras palabras, es una garantía de su núcleo esencial. El derecho de defensa es la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier actuación administrativa o proceso judicial, de ser oída, de controvertir las pretensiones, pruebas y argumentos de la contraparte o del Estado, según sea el caso, de solicitar y allegar pruebas, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga, entre otras actuaciones.

Los componentes del derecho de defensa, por su parte, son: la presunción de inocencia, el derecho a la asistencia jurídica de un abogado en el proceso penal, el principio de publicidad, que se materializa principalmente con la notificación en debida forma, el derecho a ser oído, el derecho a presentar y a controvertir las pruebas, entre otros.

Igualmente, el Consejo de Estado ha expresado que el debido proceso contiene como parte sustancial el derecho de defensa y, éste a su vez, está compuesto por el derecho a una audiencia previa a la decisión; de tal forma, que el derecho de defensa resulta quebrantado, si al afectado con una decisión administrativa no se le permite ser oído, ni contradecir las pruebas aducidas en su contra, y ha sido enfático en señalar que los recursos que proceden contra el acto administrativo, de ninguna manera sustituyen el cumplimiento de las garantías previas.” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Últimamente en la sentencia C-583 de 2016 Magistrado Ponente: AQUILES ARRIETA GÓMEZ (e), la Corte Constitucional recordó que “toda persona tiene derecho a ser oída, como una garantía esencial del bloque de constitucionalidad, introducida en la Convención Americana de Derechos Humanos:

*“...Así, el derecho al debido proceso está garantizado en la Convención Americana de Derechos Humanos, como el derecho de “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la Ley”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha dado claridad en sus sentencias al alcance de este derecho. En complemento con el derecho a las garantías judiciales, la Convención en su artículo 25 establece la obligación para los Estados de consagrar en el ámbito interno recursos efectivos para la protección de los derechos. En conjunto, ambas disposiciones implican que no basta con que los recursos jurídicos estén consagrados en las normas, sino que deben tener un efecto útil. Esta obligación de generar recursos efectivos y adecuados ha sido aplicada también a situaciones de ámbito laboral, al examinar el efecto de los recursos interpuestos por trabajadores despedidos. **Para la Corte IDH los artículos 8 y 25 de la Convención incluyen la obligación para el Estado de diseñar procedimientos que permitan, a quien participa en un proceso, la posibilidad de presentar sus pruebas y alegatos, y ser oído por un juez imparcial, de tal manera que lo presentado pueda tener un efecto en la decisión.**” (Corte Constitucional. C-583 de 2016) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)*

Después el Consejo de Estado, en providencia del trece (13) de diciembre del dos mil dieciséis (2016) bajo el radicado 73001 - 23 - 31 - 000 - 2003 - 01225 - 01(35575) Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, indico que para garantizar el derecho al debido proceso, se debe observar el derecho a ser oído:

*“Ahora bien, en aras de preservar el principio del debido proceso y las garantías judiciales, **así como el derecho a ser oído y vencido en juicio**, a ser juzgado conforme a las formas procesales preexistentes, por un juez natural, contando con el derecho de pedir la práctica de medios probatorios y controvertir aquellos formulados en su contra son expresiones de estas garantías convencionales y constitucionales y encuentran protección efectiva en*

el marco de los procesos judiciales." (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Luego el Consejo de Estado, en providencia del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017) bajo el radicado 08001 23 31 000 2011 00768 - 01(20904) Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO (E), reitero que en materia administrativa, se debe actuar “protegiendo la totalidad de las garantías que se desprenden del debido proceso” y en particular”, se se debe “garantizar el derecho de audiencia, lo que significa que el particular debe ser oído por el funcionario competente para tomar la respectiva decisión”:

“La actividad unilateral de la Administración en las actuaciones administrativas no resulta contraria a la garantía del debido proceso siempre y cuando ésta se presente hasta el momento en que la Administración deba relacionarse con un sujeto perfectamente identificado, pues a partir de ese momento se rompe la actividad unilateral de la Administración y ésta debe actuar protegiendo la totalidad de las garantías que se desprenden del debido proceso.

Es decir, se debe garantizar i) el derecho de audiencia, lo que significa que el particular debe ser oído por el funcionario competente para tomar la respectiva decisión. También ii) se debe proteger el derecho de defensa, continuo y permanente, que comprende el derecho a ser oído, el derecho a presentar y solicitar pruebas, y el derecho a interponer los recursos correspondientes con el fin de que la Administración estudie nuevamente la decisión y solicitar que ésta sea revocada, modificada o aclarada. Así mismo, los administrados tienen derecho iii) a que se les apliquen trámites y plazos razonables y iv) se les asegure la imparcialidad de las decisiones. Finalmente, v) también se debe garantizar el derecho de contradicción, como contrapeso obligatorio del poder punitivo del Estado.” (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Seguidamente el Consejo de Estado, en providencia del diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete (2017) bajo el radicado 11001 - 03 - 06 - 000 - 2017 - 00040 - 00(C) Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS, indico que el derecho a ser oído constituye una garantía procesal y sustancial, que se debe respetar en el proceso de responsabilidad fiscal:

*"Debe recordarse también que cualquier tipo de actuación judicial o administrativa en un Estado de Derecho debe estar guiada por el acatamiento al debido proceso. **Lo anterior implica que en el proceso de responsabilidad fiscal se debe respetar las garantías sustanciales y procesales que integran ese derecho:** legalidad, juez natural (autoridad administrativa competente), presunción de inocencia, **derecho de defensa (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o por medio de abogado, a presentar y a controvertir las pruebas, a interponer recursos contra la decisión condenatoria o sancionatoria, salvo las excepciones legales, etc.)**, y a no ser investigado dos veces por el mismo hecho, entre otras garantías."* (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Incluso la Contraloría General de la Republica, ha concebido a "la exposición libre y espontánea como una de las garantías procesales que le asisten al presunto responsable dentro del proceso de responsabilidad fiscal tanto ordinario, como verbal" so pena de que se "vea afectada la validez de la actuación" (CGR, 2017):

"En relación con la exposición libre y espontánea concebida como una de las garantías procesales que le asisten al presunto responsable dentro del proceso de responsabilidad fiscal tanto ordinario, como verbal, la normatividad vigente aplicable ha dispuesto lo siguiente. El artículo 42 de la Ley 610 de 2000, norma que regula el proceso ordinario, señala que: "Artículo 42. Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de indagación preliminar o de proceso de responsabilidad fiscal en su contra y antes de que se le formule auto de imputación de responsabilidad fiscal, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y

espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado. En todo caso, no podrá dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea o no está representado por un apoderado de oficio si no compareció a la diligencia o no pudo ser localizado. (Aparte subrayado declarado exequible. sentencia Corte Constitucional 131 de 2002)". La precitada norma es clara en señalar que el presunto responsable es quien deberá ser escuchado por parte del investigador y que incluso la presencia de apoderado en desarrollo de dicha diligencia no es de carácter obligatorio al decir que el implicado "podrá designar un apoderado que lo asista", y en cuanto a la consecuencia de dicha omisión, de manera expresa el mismo mandato legal señala que no se verá afectada la validez de la actuación. (CGR, 2017) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

En síntesis, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han reiterado que la garantía de “ser oído durante toda la actuación” -que en el procedimiento de responsabilidad fiscal (tanto ordinario como verbal) se concreta en la diligencia de versión libre y espontánea-, constituye un elemento vital del derecho fundamental al debido proceso y más concretamente del derecho de defensa.

7. ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 98 LITERAL A) DE LA LEY 1474 DE 2011.

Para realizar el análisis de constitucionalidad del literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, se usará el método del "test de proporcionalidad y razonabilidad" el cual implica desarrollar a continuación los cuatro (4) juicios, como son: (i.) de razonabilidad, (ii.) de idoneidad, (iii.) de ponderación, y (iv.) de progresividad y prohibición de regresión.

7 1. EL JUICIO DE RAZONABILIDAD.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que

“... En los casos en los que la expedición de normas por parte del Legislador limita derechos fundamentales de los asociados, es necesario efectuar un juicio de razonabilidad sobre el precepto objeto de la acusación, que permita ponderar los principios y derechos en juego y determinar el grado de incidencia que la medida tiene con relación a las garantías constitucionalmente reconocidas a todos los individuos,” (Corte Constitucional. C-083/2015 y C-146/2015)

Así las cosas, recordemos que el proceso verbal de responsabilidad fiscal introducido con la Ley 1474 de 2011 fue concebido con el interés principal de hacer del control fiscal, un mecanismo “veloz” para vigilar y sancionar la corrupción, excluyendo la diligencia de versión en libre en las etapas previas al auto de apertura e imputación y trasladándola a la audiencia de descargos, con la finalidad de agilizar el proceso e impedir las dilaciones injustificadas -, en observancia de los principios de celeridad y eficiencia de los procesos administrativos.

Incluso el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, dispone que la función administrativa se encuentra al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento en los principios de economía y celeridad, entre otros, permite concluir que la limitación que impone el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474/2011 - en el sentido de omitir la versión y espontánea como una condición previa de validez para la expedición del auto de apertura e imputación -, *“cumple con la exigencia de contar con una finalidad constitucionalmente importante, en la medida en que responde al querer de la Constitución para ejercer la función de control fiscal (artículo 267 C. P.) con economía y celeridad (artículo 209 C. P.)”*. (Corte Constitucional. C-083/2015 y C-146/2015).

7. 2. EL JUICIO DE IDONEIDAD.

En un segundo escalón, se deberá analizar la proporcionalidad de la medida que limita el derecho a ser oído en la versión libre y espontánea; ya que en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal no es necesario escuchar al investigado antes de imputar la responsabilidad, como ocurre en el procedimiento ordinario de responsabilidad fiscal - en donde él investigado debe ser escuchado en versión libre, previa a la imputación -.

En este escalón, se estudia “la idoneidad del literal a) artículo 98 de la Ley 1474/2011 para alcanzar la finalidad propuesta, esto es, agilizar el trámite procesal de responsabilidad fiscal.

Dado que en este caso se aplica un juicio intermedio de proporcionalidad, la medida “ha de ser efectivamente conducente para el logro del fin propuesto, por lo que deberá existir un alto grado de probabilidad de que a través de ella se pueda lograr el objetivo buscado”. (Corte Constitucional. C-083/2015 y C-146/2015)

Esto sumado a que, para la Corte Constitucional, las “cargas y exigencias procesales con efectos negativos”, son consideradas “un mecanismo legal apropiado para favorecer la agilidad y celeridad del proceso, en la medida en que promueven la participación de los sujetos en los trámites respectivos y aseguran la inmediación que fundamenta en general el proceso verbal de responsabilidad fiscal”. (Corte Constitucional. C-083/2015 y C-146/2015)

Por ende limitar la diligencia de versión libre, en beneficio de la agilidad y celeridad del proceso verbal de responsabilidad fiscal, estaría justificado.

7. 3. EL JUICIO DE PONDERACIÓN.

En tercer lugar, se deberá ponderar “la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables exposición libre y espontánea. Para determinar si esta medida es equilibrada, “se debe establecer el balance existente entre los beneficios que su aplicación podría reportar y los costos o dificultades que ello ocasionaría”.

En esta ocasión, se considera que la eliminación de la diligencia de versión libre comporta una carga con efectos negativos para el investigado que afecta el derecho de defensa y el derecho al debido proceso del presunto responsable fiscal, ya que “resulta violatorio del debido proceso, convocar a un sujeto para que rinda versión cuando la actividad inquisitiva del Estado se ha postergado hasta conseguir un cúmulo tal de elementos probatorios que hagan imposible o particularmente ardua la defensa (Corte Constitucional. C-475/1997).” debido a que “en forma arbitraria se deniega la posibilidad ser oído en versión libre (Corte Constitucional, C-175/01)”.

Por lo tanto, al permitirle a las 63 contralorías del país que expidan el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables exposición libre y espontánea; se le priva a los investigados del ejercicio del derecho de defensa y mas concretamente del ejercicio oportuno de por lo menos once (11) garantías para el implicado, así: (1.) “a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de su derecho a la defensa (Artículo 20)”, (2.) “a pedir pruebas o a aportarlas, a exigir la motivación del auto que las niegue, a ser notificado de tal decisión y a interponer contra ella los recursos de reposición y apelación (Artículo 24)”; (3.) “a que se tengan como inexistentes las pruebas practicadas sin las formalidades sustanciales o con violación de derechos fundamentales (Artículo 30)”; (4.) "a controvertir las pruebas a partir de la exposición libre y espontánea o de la notificación del auto de apertura del proceso (Artículo 32)”, (5.) “a que, hasta antes del fallo, se declare la nulidad de lo actuado, entre otros motivos, por la violación del derecho de defensa (Artículo 36) y a recurrir el auto que decida la petición de nulidad (Artículo 38)”, (6.) “a que se le notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Artículos 40 y 41)”, (7.) a que se le

escuche en exposición libre y espontánea y a que, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, se le designe apoderado de oficio (Artículo 42)”, (8.) “a que se le notifique el auto de imputación de responsabilidad fiscal y si tal notificación no es posible y no está asistido por apoderado, a que se le designe un apoderado de oficio (Artículo 49)”, (9.) a “que durante el término de traslado tenga derecho a exponer argumentos defensivos y a solicitar y presentar pruebas (Artículo 50)”, (10.) “a que se le notifique y a recurrir la decisión que rechace las pruebas solicitadas (Artículo 51)” y (11.) “a que se le notifique el fallo y a interponer contra él los recursos de reposición y apelación (Artículo 55)”.

Incluso, el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, contempla un tratamiento que vulnera el artículo 13 de la Carta Política puesto que al excluir la diligencia de versión libre en las etapas previas al auto de apertura e imputación configura un tratamiento diferente para quienes son investigados bajo el procedimiento verbal frente a quienes lo son por el procedimiento ordinario, lo cual constituye una vulneración a la garantías de ser oído y al derecho de defensa del implicado - contempladas en el artículo 42 de la Ley 610/2000, al cual remite el inciso 2º del artículo 97 de la Ley 1474/2011, al indicar que “el procedimiento verbal se someterá a las normas generales de responsabilidad fiscal previstas en la Ley 610 de 2000”.

Ademas, en los debates legislativos de la Ley 1474/2011, “no existieron ni se expusieron motivos para que la Ley establezca distintos regímenes de garantía de defensa del implicado” en los procedimientos de responsabilidad fiscal. (Corte Constitucional, C-338/2014).

Por lo tanto, el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 contiene una medida desequilibrada que vulnera las garantías mínimas y/o los derechos a ser oído y al derecho de defensa de los presuntos implicados fiscales; ya que se les facultad a las contralorías para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables exposición libre y espontánea.

7. 4. EL JUICIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD.

Como un cuarto elemento, se evidencia el principio de progresividad y no regresión, por el cual “...las medidas expedidas deben guardar proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar...”: (Corte Constitucional. C-428/2013)

“Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado reglas específicas en cuanto a la progresividad en derechos sociales en el orden interno. En primer lugar, la libertad de configuración legislativa se ve restringida por el control judicial estricto a medidas que constituyan un retroceso en derechos sociales. Al mismo tiempo, los criterios para determinar que se está en presencia de una medida regresiva han sido desarrollados en forma precisa, orientados a determinar que el beneficio obtenido sobrepasa su costo. La progresividad aplica además, para las normas de procedimiento cuyo contenido está asociado al modo en que se pueden exigir judicialmente de derechos sociales. En suma, es posible afirmar que el sentido general de la regulación jurisprudencial sobre progresividad en esta materia es conseguir que, a pesar de las restricciones de diversa índole, los derechos sociales se puedan materializar efectivamente. (Corte Constitucional. C-428/2013) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Adicionalmente el principio de progresividad implica la prohibición constitucional de regresión, de manera que “las medidas adoptadas no deben implicar un retroceso en los derechos adquiridos”: (Corte Constitucional, C-507/2008)

En suma, del principio de progresividad (la obligación de moverse lo más rápidamente posible hacia la meta) se deriva la prohibición de regresividad (las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente). Así, el Estado se encuentra obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene prohibido, al menos en principio, retroceder en los

avances obtenidos. Como se verá, uno de tales avances es la inversión de recursos para la satisfacción del derecho, especialmente si existe una deficiente prestación del mismo por insuficiente cobertura, baja calidad o adaptabilidad.

La prohibición de regresividad ha sido explicada en múltiples decisiones de esta Corte. En algunas de ellas la Corte se ha referido a la prohibición de regresividad por la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que esta en proceso de acceder al derecho. En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población. (Corte Constitucional, C-507/2008). (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Esto implica que una medida regresiva generalmente limita el ámbito de aplicación de un derecho, aumenta los requisitos para acceder a un derecho, o disminuye los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho: (Corte Constitucional, C-507/2008)

“Una medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad). Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o

desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad.” (Corte Constitucional, C-507/2008)
(Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Se debe dar claridad y anotar que el mandato de progresividad implica que "cuando una norma retrocede, el nivel de satisfacción de un derecho, inmediatamente debe presumirse inconstitucional", por lo que "la decisión política de disminuir el alcance de la protección de un derecho debe contar con una justificación suficiente para superar la prohibición de regresividad": (Corte Constitucional. C-284/2014)

“En consecuencia, todo derecho económico, social y cultural lleva implícita una prohibición de retroceso injustificado en el nivel de protección alcanzado. Este principio ha sido aplicado en diversas ocasiones por la Corte, en el control de las Leyes, y en virtud suya se han declarado contrarias a la Constitución normas por violar el principio de no regresividad en materia de vivienda; de educación; de seguridad social; entre otras. Este principio no es sin embargo aplicable solamente a retrocesos en el aspecto sustantivo de los derechos, sino también en la dimensión de los recursos procesales de protección. De nada serviría una prohibición de regresividad injustificada en el nivel de garantía de los derechos sociales, si simultáneamente se admitieran retrocesos o reducciones intempestivas y arbitrarias en los alcances de los instrumentos judiciales de protección de los mismos. Los derechos sociales exigen entonces que los instrumentos de protección no puedan desmontarse, o sus alcances reducirse, a menos que esté provista una justificación suficiente para ello. La Corte estima, sin embargo, que en este caso se ha producido una reducción en los alcances de las medidas cautelares en tutela, y considera que esta reforma no está justificada, por lo que expone enseguida.” (Corte Constitucional. C-284/2014) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Incluso el principio de progresividad y no regresión ha sido tratado en la jurisprudencia constitucional en relación con el sistema tributario, la protección del medio ambiente y los derechos sociales, así: (Corte Constitucional. C-438/2013)

“Frente al primer asunto, la Corte ha sostenido que el principio de progresividad hace referencia “al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen”.

En relación con el segundo asunto, para la jurisprudencia la progresividad se desprende de que el derecho al medio ambiente sano está reconocido en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que implica que hace parte de aquellos cuya efectividad plena debe ser lograda progresivamente. Y, en materia de derechos sociales, la jurisprudencia ha sido más prolífica al referirse al principio de progresividad, como se expone a continuación.

Para la Corte, la progresividad de los derechos sociales se deriva de normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en particular el PIDESC, que en su artículo 2. 1 sostiene que “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” (Corte Constitucional. C-438/2013) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

De esta manera el principio de progresividad implica “la obligación para el estado de avanzar y de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos”, sumado a prohibición de disminuir recursos, aumentar costos de acceso y/o de aumentar requisitos: (Corte Constitucional. C-644/2014)

“El contenido normativo básico del principio de progresividad de los derechos sociales es la obligación que pesa sobre el Estado de “adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales.” (art. 1 Protocolo de San Salvador adicional a la CADH, art. 2. 1 PIDESC).

“A partir de este mandato, la jurisprudencia constitucional, por un lado, ha caracterizado el principio de progresividad a partir de dos facetas o “dos contenidos complementarios”: la gradualidad y el progreso en sentido estricto. Gradualidad, en el sentido en que “la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto período de tiempo” y Progreso, en el sentido “de la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de [tales derechos]”. Y por el otro, ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.” (Corte Constitucional. C-644/2014) (Cursivas y negritas ajenas al texto original)

Ahora bien, realizar el test de progresividad y no regresividad nos conlleva resolver los siguientes interrogantes:

- (1) *si ¿la medida expedida por el legislador, es regresiva?:* La regresividad, en palabras de la Corte Constitucional, implica que el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 modifique las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho”, disminuye “los recursos públicos invertidos en su satisfacción”, aumenta “el costo para acceder al derecho”, o en términos generales, tal medida “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”. (Corte Constitucional, C-507/2008)

(2) *si ¿la medida expedida por el legislador afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos?:* habrá que determinar si el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 afecta la garantía de “los derechos adquiridos” y/o las garantías reconocidas por los tratados internacionales, la doctrina del Comité para la vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) y, sobre todo, el régimen constitucional de cada derecho. (Corte Constitucional. C-644/2014)

(3) *si ¿de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada?:* Por lo que el Congreso de la Republica de Colombia, ha debido dar cuenta de las razones por las cuales la medida regresiva - contenida en el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 -, está justificada y demostrar que, con esta medida restrictiva, persigue “una finalidad constitucionalmente imperiosa”, “adecuada y necesaria” y “estrictamente proporcional en término de costo - beneficio”. (Corte Constitucional. C-284/2014)

Ahora bien, analizados estos elementos encontramos que el artículo 78 y del literal d) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, vulneran el principio de progresividad y no regresión, debido a que:

(1) Analizada la agilidad y celeridad del proceso verbal de responsabilidad fiscal, encontramos que son desequilibrados y desproporcionados los limites que se imponen al derecho a ser oídos y al debido proceso de los implicados, cuando se expide el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado en exposición libre y espontánea, a los presuntos responsables, y mas concretamente porque se excede cualquier limite al privar el ejercicio oportuno de por lo menos once (11) garantías para el implicado, así: (1.) “a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de su derecho a la defensa (Artículo 20)”, (2.) “a pedir pruebas o a aportarlas, a exigir la motivación del auto que las niegue, a ser notificado de tal decisión y a interponer contra ella los recursos de reposición y apelación (Artículo 24)”; (3.) “a que se tengan como inexistentes las pruebas practicadas sin las formalidades sustanciales o con violación de derechos

fundamentales (Artículo 30)”; (4.) "a controvertir las pruebas a partir de la exposición libre y espontánea o de la notificación del auto de apertura del proceso (Artículo 32)”, (5.) “a que, hasta antes del fallo, se declare la nulidad de lo actuado, entre otros motivos, por la violación del derecho de defensa (Artículo 36) y a recurrir el auto que decida la petición de nulidad (Artículo 38)”, (6.) “a que se le notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Artículos 40 y 41)”, (7.) a que se le escuche en exposición libre y espontánea y a que, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, se le designe apoderado de oficio (Artículo 42)”, (8.) "a que se le notifique el auto de imputación de responsabilidad fiscal y si tal notificación no es posible y no está asistido por apoderado, a que se le designe un apoderado de oficio (Artículo 49)”, (9.) a “que durante el término de traslado tenga derecho a exponer argumentos defensivos y a solicitar y presentar pruebas (Artículo 50)”, (10.) “a que se le notifique y a recurrir la decisión que rechace las pruebas solicitadas (Artículo 51)” y (11.) “a que se le notifique el fallo y a interponer contra él los recursos de reposición y apelación (Artículo 55)”

(2) Al contrastar el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, frente al artículo 42 de la Ley 610/2000; se observa una limitación injustificada en las garantías de defensa del implicado, toda vez que en el procedimiento verbal se permite expedir el auto de apertura e imputación sin haberse escuchado en versión y espontánea, cuando en el procedimiento ordinario “no puede dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea”. Sumase que en el trámite legislativo de la Ley 1474 de 2011 “no existieron ni se expusieron motivos para establecer distintos regímenes de garantía de defensa del implicado” en los procedimientos de responsabilidad fiscal. (Corte Constitucional, C-338/2014).

(3) Y tras un análisis minucioso a la Ley 1474 de 2011, al proyecto de Ley publicado gaceta 607/10, al primer debate Senado gaceta 784/10 – Cámara 19/11, al segundo debate Senado gaceta 1002/10 – Cámara 128/11, a la aprobación

plenaria Senado gaceta 78/11, al texto aprobado plenaria Senado gaceta 1117/10 – Camara 258/11 y al informe de conciliación Senado gaceta 311/11 – 483/11 – Camara 312/11; encontramos que no existió una justificación acerca de esta limitación al derecho a ser oídos - por la cual se permite dictar el auto de imputación de responsabilidad fiscal sin haberse escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, de manera que esta medida implica una vulneración injustificada a la prohibición constitucional regresión -.

Estas tres (3) conclusiones, permitirían afirmar que sobre el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, lo siguiente:

- 1) El literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, contiene una medida regresiva: que modifica las condiciones normativas que le preexisten, toda vez que en el procedimiento verbal se permite expedir el auto de apertura e imputación sin haberse escuchado en versión y espontánea, cuando en el procedimiento ordinario “no puede dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente en exposición libre y espontánea”.
- 2) El literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos fundamentales al debido proceso y del derecho de defensa; debido a que cuando se expide el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado en exposición libre y espontánea a los presuntos responsables, se les priva del ejercicio del derecho de defensa y mas concretamente del ejercicio oportuno de por lo menos once (11) garantías para el implicado, así: (1.) “a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de su derecho a la defensa (Artículo 20)”, (2.) “a pedir pruebas o a aportarlas, a exigir la motivación del auto que las niegue, a ser notificado de tal decisión y a interponer contra ella los recursos de reposición y apelación (Artículo 24)”; (3.) “a que se tengan como inexistentes las pruebas practicadas sin las formalidades sustanciales o con violación de derechos fundamentales (Artículo 30)”; (4.) "a controvertir las pruebas a partir de la exposición libre y espontánea o de la notificación del auto

de apertura del proceso (Artículo 32)”, (5.) “a que, hasta antes del fallo, se declare la nulidad de lo actuado, entre otros motivos, por la violación del derecho de defensa (Artículo 36) y a recurrir el auto que decida la petición de nulidad (Artículo 38)”, (6.) “a que se le notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Artículos 40 y 41)”, (7.) a que se le escuche en exposición libre y espontánea y a que, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, se le designe apoderado de oficio (Artículo 42)”, (8.) “a que se le notifique el auto de imputación de responsabilidad fiscal y si tal notificación no es posible y no está asistido por apoderado, a que se le designe un apoderado de oficio (Artículo 49)”, (9.) a “que durante el término de traslado tenga derecho a exponer argumentos defensivos y a solicitar y presentar pruebas (Artículo 50)”, (10.) “a que se le notifique y a recurrir la decisión que rechaza las pruebas solicitadas (Artículo 51)” y (11.) “a que se le notifique el fallo y a interponer contra él los recursos de reposición y apelación (Artículo 55)”.

- 3) El literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, introdujo sin justificar una medida regresiva que afecta el derecho a ser oídos - como un elemento de la garantía fundamental al debido proceso a -; ya que luego de una revisión minuciosa a la Ley 1474 de 2011, al proyecto de Ley publicado gaceta 607/10, al primer debate Senado gaceta 784/10 – Cámara 19/11, al segundo debate Senado gaceta 1002/10 – Cámara 128/11, a la aprobación plenaria Senado gaceta 78/11, al texto aprobado plenaria Senado gaceta 1117/10 – Cámara 258/11 y al informe de conciliación Senado gaceta 311/11 – 483/11 – Cámara 312/11, encontramos que no existió una justificación, como tampoco un debate acerca de esta limitación injustificada al derecho a ser oídos para permitirle al control fiscal expedir el auto de imputación de responsabilidad fiscal sin haberse escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, afectando el derecho de defensa y vulnerando injustificadamente la prohibición constitucional no regresión.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8. 1. CONCLUSIONES.

Tras finalizar el "test de proporcionalidad y razonabilidad", se podría llegar a concluir que es inconstitucional la facultad para expedir el auto de apertura e imputación - en el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal -, sin haberse escuchado, a los presuntos responsables en exposición libre y espontánea.

Resulta ser inconstitucional, el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, debido a que contiene una medida regresiva que modifica las condiciones normativas que le preexisten, toda vez que en el procedimiento verbal se permite expedir el auto de apertura e imputación sin haberse escuchado en versión y espontánea, cuando en el procedimiento ordinario "no puede dictarse el auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente en exposición libre y espontánea".

Igualmente, el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos fundamentales al debido proceso y del derecho de defensa; ya que cuando se expide el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado en exposición libre y espontánea a los presuntos responsables, se les priva del ejercicio del derecho de defensa y mas concretamente del ejercicio oportuno de las garantías de defensa para el implicado, así: (1.) "a obtener copia de la actuación para su uso exclusivo y el ejercicio de su derecho a la defensa (Artículo 20)", (2.) "a pedir pruebas o a aportarlas, a exigir la motivación del auto que las niegue, a ser notificado de tal decisión y a interponer contra ella los recursos de reposición y apelación (Artículo 24)"; (3.) "a que se tengan como inexistentes las pruebas practicadas sin las formalidades sustanciales o con violación de derechos fundamentales (Artículo 30)"; (4.) "a controvertir las pruebas a partir de la exposición libre y espontánea o de la notificación del auto de apertura del proceso (Artículo 32)", (5.) "a que, hasta antes del

fallo, se declare la nulidad de lo actuado, entre otros motivos, por la violación del derecho de defensa (Artículo 36) y a recurrir el auto que decida la petición de nulidad (Artículo 38)”, (6.) “a que se le notifique la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (Artículos 40 y 41)”, (7.) a que se le escuche en exposición libre y espontánea y a que, en caso de no haber comparecido o de no haber sido localizado, se le designe apoderado de oficio (Artículo 42)”, (8.) “a que se le notifique el auto de imputación de responsabilidad fiscal y si tal notificación no es posible y no está asistido por apoderado, a que se le designe un apoderado de oficio (Artículo 49)”, (9.) a “que durante el término de traslado tenga derecho a exponer argumentos defensivos y a solicitar y presentar pruebas (Artículo 50)”, (10.) “a que se le notifique y a recurrir la decisión que rechace las pruebas solicitadas (Artículo 51)” y (11.) “a que se le notifique el fallo y a interponer contra él los recursos de reposición y apelación (Artículo 55)”.

Ademas, el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, introduce sin justificar una medida regresiva que afecta el derecho a ser oídos - como un elemento de la garantía fundamental al debido proceso a -; ya que luego de una revisión minuciosa a los debates de la Ley 1474 de 2011, no encontramos una justificación, como tampoco una motivación acerca de esta limitación injustificada al derecho a ser oídos para permitirle al control fiscal expedir el auto de imputación de responsabilidad fiscal sin haberse escuchado al presunto responsable en exposición libre y espontánea, afectando el derecho de defensa y transgrediendo injustificada a la prohibición constitucional no regresión.

De esta manera el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, vulnera el principio de jurisdiccionalidad en sentido estricto; por cuanto esta norma contraria el axioma *nullum iudicium sine accusatione, sine probatione y sine defensione*. (*Nulo es el juicio sin acusación, nula es la acusación sin prueba y nula es la prueba sino hay defensa, respectivamente* (Ferrajoli, 1995); esto porque permite la recolección de pruebas sin que haya oportunidad para ejercer las garantías de contradicción y el derechos de la defensa. (Ferrajoli, 1995)

Y de otro lado, el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, al excluir la práctica de la diligencia de versión libre y espontánea vulnera la estructura lógica de la prueba; ya que la necesidad de la prueba lleva inmersa la garantía del contradictorio, esto es, la posibilidad de la refutación o de la contraprueba. De ahí, que la garantía de la defensa consista precisamente en "la institucionalización del poder de refutación de la acusación por parte del acusado, de modo que sean posibles no sólo las pruebas sino también las contrapruebas". (Ferrajoli, 1995)

Además en la Ley 1474 de 2011 no se establece ninguna oportunidad, ni siquiera la oportunidad de la versión para libre y espontánea, para contradecir en la indagación las pruebas en las que se cimienta el auto de apertura e investigación, como lo son, "el dictamen del proceso auditor, una denuncia o la aplicación de cualquiera de los sistemas de control" (artículo 97 Ley 1474 de 2011).

Incluso, cuando se remite al interrogatorio para valorar la diligencia de versión libre como el momento idóneo para la exposición libre y espontánea del presunto responsable fiscal, se vislumbra que con la limitación al derecho a ser oído que introduce el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, se dinamita la presunción de inocencia y se le impide al investigado refutar el hecho de que "estén dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación" y más grave aun, repetimos, se le priva del derecho a refutar "el dictamen del proceso auditor, una denuncia o la aplicación de cualquiera de los sistemas de control" (artículo 97 Ley 1474 de 2011).

No es admisible ni tolerable que, para favorecer la agilidad y celeridad del proceso verbal de responsabilidad fiscal, se vulneren las garantías fundamentales al derecho a ser oídos y al derecho a la defensa, ya que en el Estado Social de Derecho orientado bajo el modelo garantista "se invierte la idea de que el fin de la verdad justifica cualquier medio, de modo que es únicamente la naturaleza del medio lo que garantiza la obtención del fin". (Ferrajoli, 1995)

Sumado a la vulneración al derecho a ser oídos y al derecho de defensa de los implicados - cuando se expide el auto de apertura e imputación, sin haberse escuchado

en exposición libre y espontánea, a los presuntos responsables -; el literal a) del artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 contempla un tratamiento que vulnera el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, ya que al excluir la diligencia de versión libre en las etapas previas al auto de apertura e imputación se ocasiona un tratamiento diferente para quienes son investigados bajo el procedimiento verbal frente a quienes lo son por el procedimiento ordinario. Y esto a pesar de que en los debates legislativos de la Ley 1474/2011, “no existieron ni se expusieron motivos para que la Ley establezca distintos regímenes de garantía de defensa de lo implicados” en los procedimientos de responsabilidad fiscal. (Corte Constitucional, C-338/2014).

Incluso, la agilidad y la celeridad del proceso que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, dista mucho de la realidad. Pues entre los años 2011 a 2017 el 59, 06% de los procesos verbales tramitados terminaron con decisión de archivo, el 19, 70% de los procesos verbales terminaron sin responsabilidad fiscal y solo el 21, 24% de los procesos verbales terminaron con responsabilidad fiscal.

En fin, este 78,76% de los procesos verbales tramitados que terminan archivados o sin responsabilidad fiscal, indica que si las 63 contralorías del país hubieran practicado la diligencia de versión libre y espontánea, el Estado Colombiano hubiera acatado los principios de eficacia y celeridad economizando recursos y obteniendo más pruebas para cristalizar la responsabilidad fiscal y así obtener el resarcimiento del daño patrimonial al erario con la cesación de la acción fiscal por el pago y/o la reposición del bien.

No se puede olvidar que con la practica de la diligencia de versión libre, también se cumplen los principios de celeridad y economía procesal, toda vez que en el 78,76% de los procesos verbales de responsabilidad fiscal - que terminaron archivados o sin responsabilidad fiscal -, no era necesario desgastar los recursos del estado para luego archivar o determinar que no existió responsabilidad fiscal.

En suma, la agilidad y celeridad del proceso verbal de responsabilidad fiscal, introducida con el literal a) artículo 98 de la Ley 1474 de 2011, vulnera la regla

constitucional de progresividad y prohibición de regresividad, por que esta medida es desequilibrar y desproporcional frente a los límites que se imponen al derecho a ser oídos y al debido proceso de los implicados, constituyese en una limitación injustificada a las garantías de defensa del investigado al no contar con una motivación suficiente que legitime la facultad para expedir el auto de apertura e imputación sin haberse escuchado al investigado en versión y espontánea.

8. 2. RECOMENDACIONES.

Ahora bien para armonizar las garantías al derecho a ser oídos y al derecho de defensa - como elementos de la garantía fundamental al debido proceso -, acatando la agilidad y la celeridad del proceso que persigue el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal, se considera que la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y municipales del país, deben modificar sus procedimientos internos para dar igual tratamiento - en cuanto a la versión libre y espontánea se refiere - todos los investigados lo sean por el procedimiento verbal o por el procedimiento ordinario.

Esto significa, que sin importar el tipo de procedimiento - sea verbal o ordinario -, se aplique la garantía mínima de defensa del implicado de ser oído, en el entendido de que “no pueda dictarse auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea”, para evitar violaciones al debido proceso que ocasionan dilaciones, rezagos e incluso nulidades en el trámite procesal. (artículo 42 Ley 610/2000)

Se considera necesario que Congreso de la República, modifique el literal a) artículo 98 y el numeral 3) del artículo 99 de la Ley 1474 de 2011 para expresamente hacer aplicable al procedimiento verbal el artículo 42 de la Ley 610 de 2000, de manera que ninguna autoridad pueda dictar el auto de imputación de responsabilidad fiscal si el presunto responsable no ha sido escuchado previamente dentro del proceso en exposición libre y espontánea.

En síntesis, hacemos un llamado a los funcionarios que adelantan procesos verbales de responsabilidad fiscal para que reciban las versiones libres antes de iniciar el proceso de apertura, comunicando a los presuntos responsable para que rindan versión libre y haciéndoles la advertencia que se encuentran libres del juramento, para garantizar el derecho a ser oídos y el derecho de defensa de los implicados, economizar recursos y obtener más pruebas para cristalizar la responsabilidad fiscal y así obtener el resarcimiento del daño patrimonial al Estado con la cesación de la acción fiscal por el pago y/o la reposición del bien.

9. BIBLIOGRAFIA.

- Abouhamad H Jeanette. Apuntes de investigación en ciencias sociales. Caracas. Instituto de Investigaciones, Facultad de Economía, Universidad Central de Venezuela, 1965.
- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL n° 88, Abril de 2006.
- Abramovich, Víctor (2006b). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», Revista de la CEPAL, no 88, Santiago, abril, pp. 35 - 50.
- ACNUDH Oficina Regional para América del Sur. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP. Recuperado el 28 - 02 - 2018 en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Alexy, Robert. (2002). Teoría de los derechos fundamentales (1ª. Ed. 1993). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso, Manuel A. y Giraldo R, Jorge (Ed.) (2000) Derechos, constitucionalismo y democracia. Protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arango R, Rodolfo. (2004) Derechos, constitucionalismo y democracia. (serie N° 33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arango R, Rodolfo. (2005) El concepto de derechos sociales fundamentales Bogotá: Legis.
- ARBOLEDA PERDOMO. J. E. (2012). Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Segunda Edición. Bogotá.
- Arias Galicia, Fernando. Lecturas para el curso de metodología de la investigación. México, Trillas, 1976.
- ARLAND, R. (2002) Ética o corrupción. El dilema del nuevo milenio. Mendoza: Fundación Estado y Sociedad.
- Astivera, Armando, Metodología de la investigación. Buenos Aires, Kapelusz, 1968.

- Auditoría General de la Republica (2013) Gestión del proceso de responsabilidad fiscal: preguntas y repuestas.
- Baena, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. 5ª ed. México, Editores Mexicanos Unidos, 1982.
- Bedoya Cifuentes Daniela. 2016. Fundamentos teóricos de la responsabilidad fiscal y su incidencia en el ámbito de los seguros, Cifuentes. Universidad Pontificia Bolivariana.
- BELTRÁN PARDO, Luis C. (1980). control Interno Fiscal en Colombia. IMPRESA LTDA.
- Bernal P, Carlos. (2005). El derecho de los derechos Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bulla, J. (2012). La Responsabilidad Fiscal y su proceso. Bogotá: Editorial Nueva Jurídica.
- CABRERA GARAVITO, Diana Marcela. (2014). Impacto del control fiscal ambiental en la optimizaron de los recursos naturales y el ambiente. Universidad del Rosario.
- CALDERON. Gladys Esther. (2010). La responsabilidad de los funcionarios públicos. Revista Auditoría Pública. Núm. 54. Pp. 71 - 90. Bogotá.
- CASTELLAR ALMONACID, Laura Alejandra. (2015) En la investigación la efectividad del proceso de responsabilidad fiscal en la preservación y fortalecimiento del patrimonio publico en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.
- CGP, 2017. Contraloría General de la Republica. CGP, 2013 Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2011 - 2012.
- CGP, 2017. Contraloría General de la Republica. CGP, 2014 Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2012 - 2013.
- Congreso de la Republica de Colombia. Antecedentes de la Ley 1474 de 2011: PROYECTO DE LEY PUBLICADO GACETA 607/10, PRIMER DEBATE SENADO GACETA 784/10 – CAMARA 19/11, SEGUNDO DEBATE SENADO GACETA 1002/10 – CAMARA 128/11, APROBACION PLENARIA SENADO GACETA 78/11, TEXTO APROBADO PLENARIA SENADO

GACETA 1117/10 – CAMARA 258/11 y INFORME DE CONCILIACION
SENADO GACETA 311/11 – 483/11 – CAMARA 312/11.

- Congreso de la Republica de Colombia. Ley 1474/2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Congreso de la Republica de Colombia. Ley 200 de 1995. Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.
- Congreso de la Republica de Colombia. Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Congreso de la Republica de Colombia. Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1998). Ley 610 de 2000. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejera ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI. Providencia del octubre diez y seis (16) de dos mil dos (2002). Radicación número: 1454
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS (E). Providencia del tres (03) de agosto de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2015 - 00041 - 00(2246)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS. Providencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2015 - 00196 - 00(C)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Providencia del diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2017 - 00040 - 00(C)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS. Providencia del diez (10) de

octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2013 - 00384 - 00 (2157)

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA. Providencia del dieciséis (16) de abril de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2012 - 00015 - 00(C)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO. Providencia del veintiuno (21) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: 1196
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE. Providencia del agosto cuatro (4) de dos mil tres (2003). Radicación número: 1497
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Providencia del diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001 - 03 - 06 - 000 - 2015 - 00074 - 00(2255)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Providencia del nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2009 - 00140 - 00(2038 - 09)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- SECCION SEGUNDA SUBSECCION B. Providencia del veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2010 - 00169 - 01(1229 - 10). Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Providencia del veinticuatro (24) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001 - 03 - 27 - 000 - 2009 - 00026 - 00(17727)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL

BASTO (E). Providencia del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001 23 31 000 2011 00768 - 01(20904)

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Providencia del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2011 - 00268 - 00(0947 - 11)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Providencia del once (11) de marzo de dos mil dieciséis (2016). -. Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2010 - 00023 - 00(0148 - 10)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Providencia del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)
- . Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2011 - 00534 - 00(2049 - 11)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Providencia del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2012 - 00325 - 00(1289 - 12)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Providencia del diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2011 - 00469 - 00(1798 - 11)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ. Providencia del nueve (9) de abril dos mil quince (2015). Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2013 - 00314 - 00(0678 - 13)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Providencia del siete (7) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000 - 23 - 25 - 000 - 2007 - 00304 - 01(2191 - 10)

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER. Providencia del diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017).
- . Radicación número: 11001 - 03 - 25 - 000 - 2013 - 00591 - 00(1152 - 13)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCER A SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del primero (1) de julio de dos mil quince (2015). Radicación número: 17001 - 23 - 31 - 000 - 2006 - 01405 - 01(36457)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ Santa Fe de. Providencia del tres (3) de febrero del dos mil (2. 000). Radicación número: AC-9295
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Providencia del diecisiete (17) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 05001 - 23 - 26 - 000 - 1992 - 00117 - 01 (18394)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Providencia del junio veintitrés (23) de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000 - 23 - 26 - 000 - 1994 - 00225 - 01 (16367)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Providencia del once (11) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 41001 - 23 - 31 - 000 - 1994 - 07654 - 01(20601)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación número: 54001 - 23 - 31 - 000 - 2002 - 01809 - 01(42523)A

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Providencia del septiembre veintinueve (29) de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000 - 23 - 26 - 000 - 2006 - 00400 - 01(35001)A
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO. Providencia del veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 17001 - 23 - 31 - 000 - 2003 - 00217 - 01(33824)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Subsección C Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Providencia del veintidós (22) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación: 25000 - 23 - 26 - 000 - 1995 - 00529 - 01(23. 518)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D. C, dieciocho (18) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación: 730012331000200402147 01 (33223)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá D. C, seis (6) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 73001 - 23 - 31 - 000 - 2000 - 03292 - 01(35766)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 05001 - 23 - 31 - 000 - 2003 - 04466 - 02(56562)
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del trece (13) de diciembre del dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001 - 23 - 31 - 000 - 2003 - 01225 - 01(35575)A

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 73001 - 23 - 31 - 000 - 2008 - 00732 - 01 (39465)A
- CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. Providencia del diez (10) de octubre de 2000. Radicación número: AC-11274 y AC-10966
- CONSEJO DE ESTADO. - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. - Sección Primera. Providencia del febrero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Magistrado Ponente: Doctor Joaquín Barreto Ruiz. Referencia: Expediente No. AC-535.
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia de junio veintitrés 23 de dos mil diez 2010 bajo el radicado 25000 - 23 - 26 - 000 - 1994 - 00225 - 01 16367 Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del diecinueve 19 de noviembre de mil novecientos noventa y ocho 1. 998 bajo el radicado 4849 Consejero Ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA,
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del diecisiete 17 de marzo de dos mil diez 2010 bajo el radicado 05001 - 23 - 26 - 000 - 1992 - 00117 - 01 18394 Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del diecisiete 17 de mayo de dos mil diecisiete 2017 bajo el radicado 11001 - 03 - 06 - 000 - 2017 - 00040 - 00C Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del diez 10 de octubre de 2000 sobre los expedientes AC-11274 y AC-10966 Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ,
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del doce 12 de mayo de dos mil catorce 2014 bajo el radicado 11001 - 03 - 25 - 000 - 2011 - 00268 - 000947 - 11 Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del seis 6 de mayo de dos mil quince 2015 bajo el radicado 73001 - 23 - 31 - 000 - 2000 - 03292 - 0135766 Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del siete 7 de febrero de dos mil ocho 2008 bajo el radicado 15001 - 23 - 31 - 000 - 1999 - 00792 - 02 7440 Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del siete 7 de febrero de dos mil trece 2013 bajo el radicado 25000 - 23 - 25 - 000 - 2007 - 00304 - 012191 - 10 Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del trece 13 de diciembre del dos mil dieciséis 2016 bajo el radicado 73001 - 23 - 31 - 000 - 2003 - 01225 - 0135575 Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del tres 3 de febrero del dos mil 2. 000 bajo el radicado AC-9295 Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ,
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del veinticuatro 24 de mil novecientos noventa y cuatro 1994 bajo el Expediente No. AC-535. Magistrado Ponente: Joaquín Barreto Ruiz.
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del veintinueve 29 de junio de dos mil diecisiete 2017 bajo el radicado 08001 23 31 000 2011 00768 - 0120904 Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO E
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia del veintiséis 26 de enero de dos mil doce 2012 bajo el radicado 11001 - 03 - 25 - 000 - 2010 - 00169 - 011229 - 10 Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ
- CONSEJO DE ESTADO. Providencia veintidós 22 de octubre de dos mil quince 2015 bajo el radicado 54001 - 23 - 31 - 000 - 2002 - 01809 - 0142523A Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Providencia del siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008). Radicación número: 15001 - 23 - 31 - 000 - 1999 - 00792 - 02 (7440). Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.

- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Providencia del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000 - 23 - 24 - 000 - 2002 - 01103 - 01. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E).
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Providencia del cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015). Radicación número: 15001 - 23 - 31 - 000 - 2001 - 00572 - 02. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Providencia del diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1. 998). Radicación número: 4849. Consejero Ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Providencia del cinco (5) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 73001 - 23 - 31 - 000 - 2001 - 02407 - 01(35057)
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2005) Guía Unificada del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5725>
- Contraloría General de la República (2005). Guía unificada del proceso de responsabilidad fiscal.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. (2000). Cambio en la Contraloría y Reforma del Estado. Bogotá.
- Contraloría General de la Republica. (2013). Manual de secretaria común.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2016). Art. 4 de la Ley 610 de 2000: Objeto de la responsabilidad fiscal. en línea, consultado marzo de 2016 Disponible en: www.contraloriageneral.gov.co
- Contraloría General de la República. (2017.) Concepto CGR — OJ 162 de 2017.
- Contraloría General de la Republica. CGP, 2016 Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2014 - 2015.
- Contraloría General de la Republica. CGP, 2017 Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República 2015 - 2016.

- Contraloría General de la República. Resolución Orgánica No. 03466 de junio 14 de 1994.
- CORIAT, A. (2011). Ningún cura se acuerda cuando fue sacristán.... Recuperado el 13 de mayo de 2015,
- CORREA GÓMEZ, Eugenia y PINZÓN MALDONADO, Héctor. (2012). Responsabilidad Fiscal den Colombia. Revista Prolegómenos, Derechos y Valores, volumen XV, núm 29, enero - junio, 2012. pp. 173 - 188. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá Colombia.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 032/97. Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 075/0. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-037/1996 Magistrado ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-071 de 1995. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-1001/2005. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-248 de 2013. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-372 de 2011. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-644/2014. Magistrada Ponente: ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-718/2013. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. C-892 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 012 de 2013. MP. Mauricio González Cuervo; Abril 23 de 2013.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 374 de 1995. MP. Antonio Barrera Carbonell; Agosto 24 de 1995.

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 382 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil; Abril 23 de 2008.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 832 de 2002. MP. Álvaro Tafur Galvis; Octubre 8 de 2002 Corte Constitucional, Sentencia SU – 620 de 1996. MP. Antonio Barrera Carbonell; Noviembre 13 de 1996.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-010/00. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-013/01. Magistrada Ponente (E): Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-016/13. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-025 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034/2014. Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-036/03. Magistrado ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-038/04. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-083/15. Magistrado ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-085/14. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-100/14. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1001/05. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-107/13. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1076/02 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1114/03. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1115/04. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1189/05. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131/02. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-133/09. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-136/16. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-146/15. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-166/17. Magistrado Ponente (e): JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-169/14. Magistrada sustanciadora: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-175/01. Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179/07 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-231/03. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
- Bogotá D. C, dieciocho (18) de marzo de dos mil tres (2003).
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248/04. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-252/10. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-258/11. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-264/14. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-282/07. Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-284/14 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-328/03 Magistrado ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-338/14. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-341/14. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-358/97. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-382/2008. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-403/16. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-430/97. Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-438/13. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RIOS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-444/09. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-475/97. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-477/01. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496/15. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-499/15. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-506/02 Magistrado Sustanciador: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-512/13. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540/97. Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-557/01. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-583/16. Magistrado Ponente: AQUILES ARRIETA GÓMEZ (e)
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-583/16. Magistrado Ponente: AQUILES ARRIETA GÓMEZ (e)
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-592/05. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-607/12. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-617/96. Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619/01. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-626/96. Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-635/00. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644/12 Magistrada Ponente: ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO. -
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-648/01. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-656/03 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-664/07. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-719/06. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-735/03 Magistrado ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-738/06. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-758/13. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-763/09. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-782/05 Magistrado ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-832/02. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-835/13 Magistrado ponente: NILSON PINILLA PINILLA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836/02. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-880/05. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-919/02. Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-929/14. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-951/14 Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-974/01. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-980/10. Magistrado Ponente: Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-994/06. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-783/04 Magistrado ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU - 620/96. Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU091/16. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 427A de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Mayo 19 de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 1318/01. Magistrado Ponente (e): Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 181/99. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 297/06. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 406/92.. Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 503/96. Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 549/10. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 731 de 1998. MP. José Gregorio Hernández Galindo; Noviembre 27 de 1998.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SU - 044/1995. Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL.
- CORTE CONSTITUCIONAL. SU - 225/98.. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. SU - 819/99. Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS
- CORTE CONSTITUCIONAL. SU - 917/2010. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 002/92. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 008/92 Magistrados: Dr. FABIO MORON DIAZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 008/92. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 116/93.. Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 227/03. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 250/15. Magistrado Ponente: Dra. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 418/92.. Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 418/92. Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 462/92. Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 462/92. Magistrado Ponente: Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 506/92. Magistrado Ponente: Dr. CIRO ANGARITA BARON.
- CORTE CONSTITUCIONAL. T - 571/92. Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.
- DIAZ NIÑO, Jenny Paola. (2014) Análisis de los fallos con responsabilidad final para la contraloría municipal de armenia entre los años 2001 al 2011. Universidad Militar Nueva Granada.
- DUQUE ESCOBAR, Iván. (1980). El Control Fiscal En Colombia. IMPRESA LTDA.
- Fajardo - Peña Santiago. (2017). la responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado. Universidad Externado de Colombia

- FERRAJOLI, Luigi. (1995) Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Editorial Trotta. ISBN: 84 - 87699 - 94 - 4.
- Gamarra V, José R. (2005). Desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia. Editorial:
- Banco de la República. Clasificación JEL: H50 H70 R12
- GAMARRA, J. (2005) Desfalcos y regiones: un análisis de los procesos de responsabilidad fiscal en Colombia. Cartagena: Banco de la República.
- Gran Bretaña. Carta Magna inglesa de 1215.
- Gran Bretaña. Declaración de Derechos Bill of. Rights, 1689.
- Ladrón De Guevara, Laureano. Metodología de la investigación científica. Bogotá, USTA, 1978.
- LLANOS VARGAS, Clara Eugenia. (1993). El Control Fiscal en la Nueva Constitución y el Proceso de Modernización Estatal. Responsabilidad y Compromiso Mutuo. U, Nacional.
- LÓPEZ, O. Los principios del procedimiento administrativo. Recuperado el 30 de abril de 2015 de biblio. juridicas. unam. mx/libros/4/1594/12. pdf.
- MALDONADO NARVAEZ, Marlon Iván. (2014) El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho.. Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolivar.
- MARTÍNEZ, E. Y RAMÍREZ J. (2006). La corrupción y los costos de transacción - Una mirada desde la contratación estatal colombiana. Recuperado el 6 de mayo de 2015, de [http:// www. redalyc. org/pdf/110/11001512. pdf](http://www.redalyc.org/pdf/110/11001512.pdf)
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ, Luis Manuel. (2010). El principio de celeridad en el proceso de responsabilidad fiscal en Colombia. Universidad Católica de Colombia.
- MIRA, J. et al (2001). El Control Fiscal en Colombia. Recuperado el 15 de abril de 2015 de [www. javeriana. edu. co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03. pdf](http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03.pdf).
- MOSQUERA DE FALLA, Mireya. (1981). La Auditoría Gubernamental. U. Nacional.
- Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 28 - 02 - 2018 en [http://www. un. org/es/universal - declaration - human - rights/](http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/)

- NARANJO, R. (2007). Eficacia del Control Fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macro organizaciones e Instituciones. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- NARVAEZ SAIZ, Laura Maria. (2016). La necesidad de un organismo imparcial para establecer la responsabilidad fiscal en Colombia. Universidad de Manizales.
- OAS. Organización de Estados Americanos. Protocolo de San Salvador adicional a la CADH. Recuperado el 28 - 02 - 2018 en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado el 28 - 02 - 2018 en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_americana_derechos_humanos.html
- OSSA ESCOBAR, Carlos. (2000). Una Contraloría con opinión 1998 - 2000. Bogotá: Impresión nacional
- PARRA NIETO HERNANDO. (2013). Vinculación del garante en procesos de responsabilidad fiscal.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2003). Control Fiscal Participativo. Plan Nacional de Formación. Módulo 4. Bogotá.
- Republica de Colombia. Constitución Política de 1991.
- Sánchez Torres Carlos Ariel. (2015) Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia. Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (13): 81 - 96, julio - diciembre de 2007 ISSN 1657 - 8953.
- SANTAFE ALONSO Lidia Yolanda. (2012) la declaratoria de la Responsabilidad Fiscal: ¿Función Administrativa o Jurisdiccional?. Universidad Nacional de Colombia.
- VÁSQUEZ, W. (2000). Control fiscal y auditoría de Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.